**Deutscher Bundestag**
**13. Wahlperiode**

**Drucksache 13/159**

30. 12. 94

# Unterrichtung
**durch die Bundesregierung**

## Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik

Übersicht



**Materialband zum Gutachten Wohnungspolitik auf dem Prüfstand**

Dieser Band wird nicht als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.

---

*Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 23. Dezember 1994 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 13. März 1992 – Drucksache 12/2231.*

# Wohnungspolitik auf dem Prüfstand

## Vorwort

Im Herbst des Jahres 1992 hat die Bundesregierung eine Kommission unabhängiger Experten aus Wissenschaft und Praxis berufen. Die Kommission erhielt den Auftrag, „auf der Basis einer umfassenden Analyse Vorschläge für eine effiziente Nutzung wohnungspolitischer Instrumente auszuarbeiten". Sie sollte diese Instrumente im Hinblick „auf ihre Zeitgemäßheit, ökonomische Effizienz, soziale Treffsicherheit, Flexibilität und Gerechtigkeit" überprüfen und Vorschläge zu deren Verbesserung erarbeiten. Das Ergebnis der Arbeit wird in Form dieses Hauptgutachtens und eines hiervon getrennten Sondergutachtens zur Situation des Wohnungswesens in den neuen Ländern vorgelegt.

Die Wohnungspolitik hat in Deutschland einen hohen Stellenwert. Das Flüchtlingsproblem und die Zerstörung der Wohnungssubstanz hatten nach dem Zweiten Weltkrieg eine Situation geschaffen, in der eine große Bereitschaft bestand, Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen zu tolerieren. Mangellagen, bedingt durch hohe Geburtenraten und die Zuwanderung von Gastarbeitern, taten später ein übriges, die Interventionen des Staates zu verändern und verstärken. Das Geflecht der staatlichen Regulierungen wurde immer dichter geknüpft und ist in seiner Vielschichtigkeit heute kaum noch zu überschauen. Es gibt staatliche Eingriffe, die gut begründet sind und die Funktionsfähigkeit des Marktes stützen. Andere werden vorgenommen, ohne viel zu bewirken. Viele Eingriffe lähmen. Im ganzen hat das Ausmaß der Regulierungen heute das Maß überschritten, das der Marktwirtschaft zuträglich ist. Die Kommission hat das Regulierungsgeflecht durchkämmt und versucht, die wichtigsten Mißstände sichtbar zu machen. Sie hat versucht, den Überblick über die Komplexität zu bewahren und dennoch Detailvorschläge mit direktem praktischen Nutzen zu erarbeiten.

Die Grundlinie des Gutachtens wird von dem Bestreben bestimmt, Wege zur Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz im Wohnungswesen aufzuzeigen, ohne dabei die sozialen Aufgaben der Wohnungspolitik aus dem Auge zu verlieren. Viele Interventionen sind in der Vergangenheit aus sozialpolitischen Gründen vorgenommen worden, doch nicht immer waren sie ihren Preis wert. Häufig wurden nicht einmal die sozialpolitischen Ziele selber erreicht. Ein funktionierender Wohnungsmarkt ist auch eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Sozialpolitik.

Es gibt viele Klagen über eine als unbefriedigend empfundene Wohnungsversorgung. Aber manche dieser Klagen sollten sich eher an die Politik als an den Markt richten. Am Bodenmarkt ist dies offenkundig; denn zu der natürlichen Knappheit treten erhebliche administrative Hemmnisse bei der Baulandausweisung und der Bauplanung hinzu. Die Kommission entwickelt verschiedene Vorschläge zur Überwindung dieser Hemmnisse.

Weitere gravierende Probleme liegen im derzeitigen Mietrecht. Die Kommission konzentriert sich auf Vorschläge zur Flexibilisierung der Miethöhe, um die Anreize für Investoren zu verbessern und um einer drohenden Erstarrrung der Belegungsstruktur entgegenzuwirken. Darüber hinaus entwickelt sie eine Fülle von Detailvorschlägen, die mehr Gerechtigkeit und Klarheit in die Mietverträge bringen sollen.

Schon des längeren wird die Meinung vertreten, daß der soziale Wohnungsbau herkömmlicher Form durch eine Subjektförderung ersetzt werden sollte, um die Zielgenauigkeit des staatlichen Mitteleinsatzes zu verbessern. Die Kommission schließt sich dieser Meinung im Grundsatz an. Sie präsentiert eigene Vorschläge zur Verbesserung des Wohngeldes und zur Vergrößerung des Anreizes, Belegungsrechte zur Verfügung zu stellen. Belegungsrechte (ohne Mietverbilligung) sind auch bei einer Umstellung auf die Subjektförderung unverzichtbar, um bestimmten Gruppen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu sichern. Wenn Belegungsrechte sehr teuer sind, mag auch eine Objektförderung zum Zuge kommen.

Die Objektförderung sollte aber nur in bestimmten Fällen und dann auch nur in vereinbarter und einkommensorientierter Form eingesetzt werden.

Ein besonderes Augenmerk hat die Kommission der Eigentumsförderung gewidmet. Die Quote der Selbstnutzer, die in Deutschland unter dem Niveau vergleichbarer Länder liegt, sollte aus vielerlei Gründen erhöht werden. In einem gesonderten Kapitel wird die Möglichkeit erörtert, die Liquiditätslage für Schwellenhaushalte durch staatliche Bürgschaftsprogramme zu verbessern, und in einem weiteren Kapitel wird ein begrenzter Schuldzinsenabzug für Selbstnutzer vorgeschlagen, der einen im Vergleich zur Mietwohnung erheblichen Steuernachteil im Falle der Kreditfinanzierung beseitigen soll.

Weniger dringlich sind Reformen des Steuerrechts im Bereich des Mietwohnungsbaus. Umfangreiche Belastungsrechungen, über die im achten Kapitel berichtet wird, vermitteln insgesamt den Eindruck, daß die derzeitigen staatlichen Regelungen adäquat sind. Allerdings sollte das Abschreibungsrecht modifiziert werden, um künstliche steuerliche Anreize zum Weiterverkauf zwecks Auffrischung der Abschreibungsbasis zu vermeiden. Außerdem sollte die Grundsteuer auf eine reine Bodenwertsteuer umgestellt werden, denn auch wenn eine solche Umstellung aufkommensneutral realisiert wird, kann sie die Investitionstätigkeit beleben.

Im letzten Kapitel untersucht die Kommission die Aufgabenverteilung der Wohnungspolitik auf die verschiedenen Ebenen des Staates. Im Ergebnis findet sie gewichtige Argumente für eine weitgehende Verlagerung sozialpolitischer Aufgaben im Wohnungsbau auf die Ebene der Gemeinden.

Die Kommission hat etwa sechzig Sitzungstage auf die gemeinsame Arbeit verwandt, wobei die Arbeit der Untergruppen, die sie gebildet hatte, noch nicht mitgerechnet ist. Sie hat Ortsbesichtigungen vorgenommen und im Wege einer umfassenden schriftlichen Anhörung zu allen Themenkomplexen ihres Auftrags Stellungnahmen zahlreicher sachkundiger Institutionen und Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung eingeholt. Die Anhörung ist auf sehr großes Interesse gestoßen. Es wurden Vertreter der ARGEBAU-Ministerkonferenz, Parteienvertreter, zahlreiche Vertreter der verschiedenen Ebenen der Verwaltung sowie Sachverständige zu einzelnen Themen angehört. Darüber hinaus hat die Kommission fünfzehn wissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben und in ihrem Bericht verarbeitet. Es steht zu hoffen, daß all dieser Aufwand sich nicht nur im Umfang, sondern auch in der Qualität des Gutachtens niedergeschlagen hat. Die in Auftrag gegebenen Gutachten werden der Öffentlichkeit in einem begleitenden Materialband zu diesem Gutachten zur Verfügung gestellt. Die Kommission übernimmt keine Verantwortung für ihren Inhalt, hält sie aber für wichtige Beiträge zur Erhellung einer äußerst komplexen Materie. Allen, die durch Gespräche oder schriftliche Ausarbeitungen mitgeholfen haben, sei an dieser Stelle gedankt.

Die Kommissionsmitglieder haben ausschließlich in persönlicher Verantwortung gearbeitet. Auch wenn bezüglich der Grundlinie Konsens in der Kommission herrschte, werden nicht alle Ausführungen des Berichtes im Detail von sämtlichen Kommissionsmitgliedern getragen. In Einzelfällen haben sich Mitglieder veranlaßt gesehen, ihre abweichende Meinung gesondert zu formulieren. Auch die Minderheitsvoten tragen dazu bei, schwierige Problemlagen zu erhellen und den Kommissionsauftrag zu erfüllen.

Der Kommission stand kein umfangreicher Mitarbeiterstab zur Verfügung. Um so größer ist der Dank an jene Helfer, über die sie verfügen konnte. Hier ist in erster Linie die Leiterin der Geschäftsstelle im Bundesbauministerium, Frau Ministerialrätin Astrid von Neubeck-Hohlefelder zu nennen, zu deren Mitarbeitern in der Endphase Frau Rita Bong und Frau Monika Saefkow gehörten. Des weiteren ist vielen Mitarbeitern der Mitglieder, namentlich denen des CES und des Lehrstuhls für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Universität München, allen voran Frau Ingrid Wutte, Frau Diplom-Volkswirtin Angela Lechner und Herrn Diplom-Volkswirt Marcel Thum, für die Mithilfe unterwegs und in der hektischen Schlußphase zu danken. Große Anerkennung verdient die Arbeit von Herrn Diplom-Volkswirt Ulrich Scholten, der der Kommission für die gesamte Zeit ihrer Arbeit als Assistent zur Verfügung stand und die umfangreichen Modellrechnungen durchgeführt hat. Weitere Assistenten waren zunächst Herr Rechtsreferendar Peter Lüdemann und später Herr Diplom-Volkswirt Barthold Albrecht, der die volle Last der Abschlußarbeiten mitgetragen hat. Herr Diplom-Finanzwirt Erich Schruff und Herr Rechtsanwalt Alexander Klein haben bei der Fertigstellung des Berichts

ebenfalls tatkräftig mitgeholfen. Die kompetente Unterstützung durch Herrn Dr. Hermann Naust verdient es, besonders hervorgehoben zu werden.

Die Beratungen wurden in den frühen Morgenstunden vor dem Beginn der Bundestagswahl abgeschlossen.

Bonn, den 16. Oktober 1994

**Prof. Dr. Hans-Werner Sinn (Vorsitzender)**
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, CES, Universität München

**Hermann Fenbert**
Vorstandsmitglied der Bausparkasse Schwäbisch Hall AG, Schwäbisch Hall

**Prof. Dr. Wolfgang Jakob**
Professor für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Steuerberater, Universität Augsburg

**Prof. Dr. Hans Heinrich Nachtkamp**
Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft und Wohnungswirtschaftslehre, Universität Mannheim

**Diplom-Volkswirt Ulrich Pfeiffer**
Geschäftsführer empirica, Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH, Bonn

**Dr. Edmund Schunk**
Geschäftsführer des Instituts für Regional- und Baumarktentwicklung GmbH, Leipzig

**Dr. Paul Siebertz**
Stellvertretendes Vorstandsmitglied der Bayerischen Vereinsbank AG, München

**Prof. Dr. Olaf Sievert**
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig

**Prof. Dr. Jürgen Sonnenschein (stellvertretender Vorsitzender)**
Professor für Bürgerliches Recht, Handelsrecht, Wirtschaftsrecht und Steuerrecht, Universität Kiel

**Diplom-Ingenieur Ludwig Staender**
Vorstandsvorsitzender der VEBA Immobilien AG, Bochum

**Bauingenieur Dietrich Steffens**
Geschäftsführender Gesellschafter der Wohnungsunternehmen Steffens, Düsseldorf

**Prof. Dr. Horst Tomann**
Professor für Volkswirtschaftslehre, Freie Universität Berlin

**Dr. Uwe Wullkopf**
Geschäftsführer des Instituts Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Inhaltsverzeichnis

# Kurzfassung

## Strategieüberlegungen

**1*** Die Wohnungspolitik soll wirksamer und billiger werden. Der Abbau fehlgeleiteter und überzogener Regulierungen ist der strategisch wichtigste Schritt zur Erreichung dieses Ziels. Hier braucht die Wohnungspolitik am dringlichsten den Mut, aus dem Teufelskreis auszusteigen, in den sie durch die Neigung, mit populären Maßnahmen an Symptomen anzuknüpfen, geraten ist. Das Kurieren am Symptom, gedacht zur Korrektur des Marktes, überlagert und lähmt die Marktkräfte; darüber liegen dann die Reaktionen der Politik auf die unerwünschten Wirkungen von Politik, mit ihrerseits unerwünschten Wirkungen, und so fort. Das Gesamtergebnis des Wohnungsmarktes erscheint vielen Bürgern inzwischen so unbefriedigend, daß sich Hohn ausgesetzt sieht, wer es angesichts dessen noch wagt, auch den Wohnungsmarkt für einen im Prinzip funktionstüchtigen Markt zu halten. Und doch ist es richtig, daß Schritte zurück zu einem freieren Markt geboten sind.

Prinzipielles Mißtrauen gegenüber dem Markt ist auch hier kein guter Ratgeber. Helfen sollte die doppelte Einsicht: Erstens ist es nicht ein Mangel an Effizienz, den man am Wohnungsmarkt vor allem zu beklagen hat, und zweitens muß man verteilungspolitische und sozialpolitische Absichten nicht aufgeben, wenn man dem Markt vertraut. Man muß diese Absichten aber stärker separieren und sie noch konsequenter als bisher über die sogenannte Subjektförderung verfolgen. Nur dann wird man frei, auf der Angebotsseite die Bedingungen für dauerhafte Dynamik zu schaffen. Die Versuche des Staates, es auch im eigentlichen Bereich des Marktes besser zu machen als dieser, sollten aufgegeben werden. Dies gilt vor allem für die notorische Neigung des Staates zu wählerwirksamen, aber problematischen Eingriffen bei der Preis- und Mengenanpassung. Da hier auch der interventionsfreie Markt seine auffälligsten Defizite gegenüber den Wünschen der Menschen hat, mag es eine Illusion sein, vom Staat an dieser Stelle Zurückhaltung zu erwarten. Empfohlen werden muß eine solche Zurückhaltung dennoch.

In einem guten wirtschaftspolitischen Konzept stützen sich dessen Elemente gegenseitig. Teilweise schaffen sie sich wechselseitig erst die nötigen Anwendungsbedingungen. Das gilt auch für die Wohnungspolitik. Zu einem befriedigenden Investorenverhalten wird es erst kommen, wenn lähmende Regulierungen korrigiert sind. Aber die Akzeptanz einer Deregulierung ist nachhaltig nur zu gewinnen, wenn die Deregulierung zu einem reichlicheren Wohnungsangebot führt und die Menschen erkennen können, wie viele Regulierungen man nicht braucht, wenn man sie nicht hat.

**2*** Aufgrund ihrer Beratungen zur Frage nach der zweckmäßigen Strategie schlägt die Kommission der Wohnungspolitik vor, sich im einzelnen von folgenden Grundlinien leiten zu lassen:

(1) Die Wohnungspolitik überläßt dem Preismechanismus, was dieser am besten kann. Sie erfüllt ihre verteilungspolitischen, sozialpolitischen und eigentumspolitischen Aufgaben unter größtmöglicher Schonung der Funktionsbedingungen eines freien Marktes. Dies gilt für die mit bestimmten Schutzinteressen der Mieter begründeten Eingriffe in die Vertragsfreiheit im Mietrecht, vor allem den Kündigungsschutz und das Mietpreisrecht. Es gilt allgemein hinsichtlich der überragenden Bedeutung, die verläßliche, dauerhaft geltende Rahmenbedingungen für die Wohnungswirtschaft haben.

(2) Die verteilungspolitischen und sozialpolitischen Aufgaben der Wohnungspolitik werden so weit als irgend möglich durch Subjektförderung erfüllt. Die Subjektförderung umschließt das allgemeine Wohngeldangebot und die gezielte Wohnungssozialpolitik.

(3) Die Subjektförderung durch Wohngeld folgt wie bisher drei Grundlinien: Sie ist als Ergänzung der verteilungspolitischen Ausgestaltung des allgemeinen Steuerrechts, insbesondere der Einkommensteuer, einkommensbezogen. Sie ist als wohnungspolitische Maßnahme zugleich einkommensverwendungsbezogen. Als Ausgleich für Härten ist sie auf die individuelle Wohnkostensituation des Haushalts zu beziehen. Das Wohngeldangebot soll die marktwirtschaftlich erwünschte und zumutbare Mobilität der Menschen nicht beeinträchtigen, vor allem nicht dauerhaft; zu vermeiden sind Anreize zur Wohnstandortwahl, die raumordnungspolitisch Fehlanreize darstellen.

(4) Die gezielte Wohnungssozialpolitik ist Aufgabe der Kommunen. Sie besteht vor allem in der Hilfe für Wohnungssuchende, die keinen oder nur einen sehr erschwerten Zugang zum Wohnungsmarkt haben. Grundlage solcher Hilfe sind in erster Linie kommunale Belegungsrechte an ausreichend vielen Wohnungen. Nur ausnahmsweise besteht die Hilfe der Kommunen auch in einer Senkung der Mietbelastung, nämlich dann, wenn sich das allgemeine staatliche Wohngeldangebot als unzureichend erweist. Ein ergänzendes kommunales Wohngeld kommt am ehesten für diesen Zweck infrage. (Vgl. allerdings Ziffer 22*.)

(5) Die Neuauffüllung des Bestandes an Sozialwohnungen, sprich der soziale Wohnungsbau in der bisherigen Form, sollte auslaufen – aus Gründen mangelnder Zielgenauigkeit, aus Gründen fiskalischer Verschwendung, aus Gründen der Ungleichbehandlung, aus Gründen ökonomischer Ineffizienz. Das gilt jedenfalls für den sozialen Wohnungsbau in der Form einer starren Kombination von Mietverbilligung und Belegungsbindung.

(6) Die Überführung des Bestandes an Sozialwohnungen in den Wohnungsmarkt ist zu fördern. Die in die Marktpreisbildung entlassenen Sozialwohnungen bilden das wichtigste Potential für den Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen für die Zwecke der Wohnungssozialpolitik. Die vom Gesetzgeber jüngst beschlossene einkommensorientierte Förderung für neue Sozialwohnungen könnte sich eignen, Fehlentwicklungen bei der Belegung und der Mietenstruktur auch von alten Sozialwohnungen zu beheben, solange deren alte Bindungen noch fortdauern.

(7) Dort, wo der Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen anders nicht billiger möglich ist und die Verwendung von Neubauwohnungen für Zwecke der Wohnungssozialpolitik erforderlich erscheint oder wo sie im Rahmen förmlicher städtebaulicher Sanierungs- oder Entwicklungsgebiete unverzichtbar ist, sollte die Objektförderung fortbestehen, vernünftigerweise vor allem in der Form der „vereinbarten Förderung" (dritter Förderweg). Wo Wohnungen für einen speziellen Bedarf fehlen – für Behinderte, für kinderreiche Familien und für andere Gruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt – ist dies besonders sinnfällig. Die Trennung von Erwerb und Nutzung der Belegungsrechte einerseits und der Senkung der Mietbelastung im Rahmen der gezielten Wohnungssozialpolitik andererseits sollte aber auch hier durchgehalten werden.

(8) Die Kommunen sind für ihre erweiterten Aufgaben im Bereich der Wohnungssozialpolitik finanziell angemessen auszustatten, und zwar vornehmlich aus Mitteln der Wohnungspolitik, die aufgrund dieser Reformen an anderer Stelle frei werden.

(9) Die Vorsorge für ein gutes Wohnungsangebot, auf das alles ankommt, ist guten Rahmenbedingungen im Bereich der Regulierungen sowie guten steuerlichen Rahmenbedingungen anzuvertrauen. Die steuerlichen Bedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau sind günstiger als für die Investitionen in der übrigen Wirtschaft. Sie sollten im Prinzip nicht verschlechtert werden, von der Einschränkung einiger unzureichend begründeter Sondervorteile einmal abgesehen. Bei der Wohnungsbauförderung ist ein hohes Maß an Regelhaftigkeit und an Gleichbehandlung von Gleichartigem zu gewährleisten. Das ist am ehesten bei Maßnahmen der Fall, die im Steuerrecht verankert sind.

(10) Bei der Ausgestaltung der steuerlichen Bedingungen für den Neubau und die Modernisierung von Wohnungen ist auf größtmögliche Neutralität zu achten.

(11) Die Aufgaben der Wohneigentumspolitik sind bei der geltenden Grundregelung, daß der eigenfinanzierte Teil der impliziten Kapitalerträge aus einer selbstgenutzten Wohnung, der sogenannten Eigenmiete also, steuerfrei bleibt, gut aufgehoben. Diese Regelung schafft gute und gerechte Anreize zur Ersparnisbildung und zur Verwendung der Ersparnisse für den Aufbau von Wohnungsvermögen, indem sie dafür sorgt, daß das Sparen nicht durch eine Besteuerung der Erträge bestraft wird, und zwar in gleicher Weise bei jedermann. Die Verzehnfachung der allgemeinen Sparerfreibeträge hat allerdings den Anreiz gemindert, Ersparnisse vorzugsweise in selbstgenutztem Wohneigentum zu bilden.

(12) Die steuerliche Entlastung der Bildung von Wohnungsvermögen schon in der Phase des zweckgerichteten Ansparens zu beginnen, ist nach der Verzehnfachung der Sparerfreibeträge eigentlich nicht mehr folgerichtig. Die Bausparförderung ist aber im Kreis der steuerlichen Sonderrechte, zum Beispiel des Abzugs von Sonderausgaben für die Altersvorsorge, nicht so herausragend, daß sie isoliert beseitigt werden müßte. Der Stellenwert von Prämien für zweckgebundene Eigenkapitalbildung ist in einem neuen Konzept für die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum zu bestimmen.

(13) Die traditionelle Förderung des Erwerbs von Wohneigentum, früher durch § 7 b, heute durch § 10 e Einkommensteuergesetz, ist nicht gut gerechtfertigt. Sie sollte umgestaltet werden mit dem Ziel, einen bestmöglichen Ausgleich für typische Unvollkommenheiten zu schaffen, die sich aus den übrigen steuerlichen Regelungen ergeben, vor allem aus dem Nebeneinander ganz verschiedener Besteuerungsprinzipien im Bereich der Mietwohnungen einerseits und der selbstgenutzten Wohnungen andererseits. In Verbindung mit den Zielen der Familienpolitik, namentlich des Familienlastenausgleichs, wäre es zudem folgerichtig, den Förderaufwand stärker auf Maßnahmen zu konzentrieren, die der Bildung von Wohneigentum in Familien mit Kindern dienen. (Vgl. allerdings Ziffer 42*.)

(14) Aus Gründen der Zielgenauigkeit und der fiskalischen Sparsamkeit sollte eine weitergehende Erleichterung des Erwerbs von Wohneigentum weniger in der Gewährung staatlicher Vermögensgeschenke bestehen als vielmehr in geeigneten Hilfen für die Überwindung der Schwierigkeiten bei der Kreditaufnahme, von denen Menschen mit geringem Vermögen und geringem Einkommen typischerweise in besonderem Maße betroffen sind.

(15) Die Anreize für ein angemessenes Angebot an Bauland sind durch den Abbau planungsrechtlicher und kommunalfinanzieller Hemmnisse weiter zu verbessern. In den Stadtregionen muß eine nachfragegerechte Ausweisung von Baurechten in der Region politisch möglich werden. Nachdem die Kernstädte vielfach nicht mehr über ausreichende Expansionsmöglichkeiten verfügen, müssen geeignete Umlandgemeinden weit über ihren lokalen Bedarf hinaus Baurechte bereitstellen. Es bestehen Zweifel, ob die daraus resultierenden Folgelasten im Rahmen des geltenden kommunalen Finanzausgleichs finanzierbar sind. Spezielle „Wachstumshilfen" können diesen Engpaß überwinden helfen.

(16) Die weitgehend politisch zu verantwortenden extrem hohen Bau- und Bodenkosten in der Bundesrepublik haben – im Vergleich mit anderen Ländern – das Entstehen eines Marktes für kostengünstige Eigenheime verhindert. Strategien zur Ausweitung des Baulandangebots, zur Überprüfung überhöhter Wohnstandards, zum Abbau der Hemmnisse gegenüber kostengünstigem Bauen und zum Aufbau von Märkten für preiswertes Wohneigentum sind zu un-

terstützen. Solche Strategien können die Funktionsweise der Wohnungsmärkte erheblich verbessern und vor allem Familien mit Kindern den Zugang zu Wohneigentum eröffnen.

(17) Ein Markt mit einem hohen Anteil privater Vermieter, die ihre Häuser nebenberuflich bewirtschaften, ist besonders auf einfache Bewirtschaftungsbedingungen angewiesen. Ein komplexes Mietrecht, ein unüberschaubares Mietvertragsrecht, überregulierte Märkte für Handwerksleistungen und immer schwierigere Bewirtschaftungs-Auflagen wirken sich besonders gegen die „kleinen" Vermieter aus. Alle wohnungspolitischen und baurechtlichen Einzelentscheidungen sollten die spezifischen Bewirtschaftungsbedingungen privater Vermieter stärker berücksichtigen.

**3*** Eine zentrale Variable, die sich in den letzten Jahren auch für die Wohnungspolitik geändert hat, ist die Verfügbarkeit öffentlichen Geldes. Die ganze Wohnungspolitik muß sich daraufhin befragen lassen, welche Dringlichkeit den einzelnen Zielen in einer Zeit knapper gewordener öffentlicher Ressourcen noch zukommen soll. Für eine solche genuin politische Aufgabe kann die Kommission kein Mandat in Anspruch nehmen. Für einen kohärenten Reformvorschlag ist es jedoch erforderlich, Eckwerte zu setzen. Soweit dies nötig war, hat sich die Kommission von der Grundlinie leiten lassen, daß die Wohnungspolitik im ganzen effektiver und damit auch fiskalisch billiger werden soll und im Zweifel der Aufwand für in erster Linie vermögenspolitisch motivierte Förderungsmaßnahmen zurückgenommen werden sollte. Dabei hätten für Ostdeutschland andere Maßstäbe als für Westdeutschland zu gelten.

## Bau- und Bodenpolitik

**4*** Wohnungsbau setzt Bauland und Baurechte voraus. Seit Ende der siebziger Jahre haben die Kommunen die Ausweisung von Bauland stärker rationiert als früher. Das hängt auch damit zusammen, daß die Verantwortung für die Bereitstellung von Bauland sich bei abnehmenden Flächenreserven der Großstädte mehr und mehr auf die Umlandgemeinden verlagert hat. Auf den Wohnungsmärkten der Agglomerationen fehlt es damit an einer regionalen Verantwortung für die Ausweitung von Baurechten. Die einzelnen Gemeinden orientieren sich sehr stark am Wohnungsbedarf ihrer Einwohner, obwohl in den Kernstädten die Bevölkerung durch die Zuwanderung deutlich anstieg und ein ausreichender Neubau dort nicht mehr möglich ist. Eine nachfragegerechte Ausweisung von Bauland und Erschließung von Grundstücken kommt nicht zustande. Der steigenden Nachfrage nach zusätzlichem Wohnraum und damit Baugrundstücken steht kein ausreichend elastisches Angebot gegenüber.

**5*** Das Städtebaurecht des Bundes ist gegenwärtig aufgesplittert. Es sollte vereinheitlicht und dabei der Stellenwert des Baurechts hervorgehoben werden. Durch einfache und übersichtliche Verfahren sowie kürzere Verfahrenszeiten sollte eine rechtssichere und zügige Bebauung sichergestellt werden.

**6*** Um finanzielle Anreize für die Kommunen für die Ausweisung von Baurechten zu erhöhen, sollten die Mehrkosten eines Einwohnerzuwachses im kommunalen Finanzausgleichssystem durch höhere Zuweisungen berücksichtigt werden. Bis zu einer solchen Regelung sollten Gemeinden, die ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum durch Ausweisung großer Baugebiete planen, Zweckzuweisungen erhalten, die ihre investiven Kosten auf ein politisch und fiskalisch erträgliches Maß senken.

**7*** Eine Belastung des Grundeigentums mit zusätzlichen Abgaben zur Finanzierung der Erschließungs- und Folgekosten ist gegenwärtig nicht angezeigt. Den Kommunen sind nach dem geltenden Städtebaurecht, u. a. in Form von städtebaulichen Verträgen und Entwicklungsmaßnahmen, bereits erhebliche Möglichkeiten eröffnet, sich selbst an Wertsteigerungen und Dritte an Folgekosten zu beteiligen. Ein zoniertes Satzungsrecht, eine Bodenwertsteigerungsabgabe oder eine allgemeine Infrastrukturfolgeabgabe erscheinen der Kommission angesichts der noch nicht einmal ausgetesteten neuen Instrumente unangemessen.

**8*** In Ballungsräumen ist eine Baulandplanung gefordert, die sich nicht nur an den Interessen der einzelnen Gemeinden orientiert, sondern mehr als früher auch für ein ausreichendes Baulandangebot auf regionalen Märkten sorgt. Daher ist zu empfehlen, den Bezugsrahmen der kommunalen Planungspflicht zu erweitern und den gemeindeübergreifenden Planungsinteressen gegenüber den örtlichen Planungsinteressen stärkere Geltung zu verschaffen. Es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, in der Abwägung auf der Gemeindeebene den regionalen Belangen Vorrang einzuräumen, wenn dies in einzelnen Fällen dringend geboten ist. Ein Kommissionsmitglied hält eine Einschränkung der Gemeindeautonomie, die in diesen Vorschlägen liegt, nicht für vertretbar (Ziffer 4229).

**9*** Um die Flexibilität der Nutzung in bestehenden Baugebieten zu erhöhen, die als Folge eines wirtschaftlichen und sozialen Wandels ständig erforderlich bleibt, sollte die bestehende Gebietstypisierung der Baunutzungsverordnung aufgelockert werden, etwa dadurch, daß der bisherige Gebietstyp des „reinen Wohngebiets" entfällt und in Gewerbe- und Industriegebieten auch Wohnnutzungen zugelassen werden. Die bisherigen Regelungen zur Zweckentfremdung von Wohnraum werden als überzogen angesehen. Der gesetzliche Ermächtigungsrahmen sollte eingeschränkt werden.

**10*** Aufgrund des heutigen Städtebaurechtes ist es jeder Gemeinde möglich, Wohnbauland einer Bebauung zuzuführen, wenn sie es tatsächlich will. Es wird daher empfohlen, keine neuen städtebaurechtlichen Instrumente zu schaffen. Vielmehr sollten die bestehenden Instrumente wirksam angewendet und handhabbarer gemacht werden.
Eine kommunale Baulandpolitik mit dem Ziel, einheimische Bürger zu privilegieren und sich gegen Wohnungssuchende aus anderen Kommunen abzuschotten, ist nicht vertretbar. Wenigstens sollte gesetzlich sichergestellt werden, daß bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes, mit dem derartige

„Einheimischenmodelle" praktiziert werden, in gleichem Umfang frei verfügbares Bauland ausgewiesen werden muß.

**11*** Bei der Planung und Erschließung von Bauland sollten neue Formen der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und privaten Unternehmen („Public Private Partnership") ausgebaut und gefördert werden. Von privater Hand können vor allem die verwaltungsmäßige Bearbeitung und die Finanzierung durchgeführt werden.

## Mietrecht

**12*** Das Wohnungsangebot soll verbessert werden. Ein wesentlicher Ansatzpunkt, um dieses Ziel zu erreichen, liegt in einer Änderung der gesetzlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt, die sich aus dem Bestandsschutz und dem Mietpreisrecht des sozialen Wohnraummietrechts ergeben.

**13*** Für den Mieter ist die Wohnung als Lebensmittelpunkt von überragender Bedeutung. Diese Sichtweise hat den Gesetzgeber veranlaßt, den vertragstreuen Mieter vor dem Verlust seiner Wohnung durch eine ohne beachtliche Gründe ausgesprochene Kündigung des Vermieters zu schützen. Dies bedingt ein Mieterhöhungsverfahren, das dem Vermieter die Rentabilität des Hausbesitzes erhält, gleichzeitig aber der Gefahr vorbeugt, daß der Mieter unangemessene Mietzinsforderungen hinnehmen muß.

**14*** Das Wohnraummietrecht ist wegen seines umfassenden Geltungsanspruchs überreglementiert. Dies beruht auf den ständigen Gesetzesänderungen, die sich vor allem in den letzten Jahren gehäuft haben. Die Unbeständigkeit des Gesetzgebers und der Rechtsprechung macht das Mietrecht für beide Parteien unberechenbar. Die Überreglementierung, die insbesondere durch überspannte formale Anforderungen an das Geltendmachen von Rechten zum Ausdruck kommt, wirkt sich negativ auf das Verhältnis der Vertragsparteien aus. Die Beschränkungen des Mietpreisrechts verringern die Investitionsneigung, zumal die Rechtsordnung wegen der häufigen Gesetzesänderungen keinen verläßlichen Rahmen mehr darstellt. Die verringerte Investitionsneigung hat zur Folge, daß sich das Wohnungsangebot verknappt und daß man nach dem Staat ruft, um die Verknappung durch Fördermaßnahmen zu beseitigen. Das aber kann der Staat in dem erwarteten Umfang nicht leisten. Es ist in der vielfach gewünschten Breite auch nicht seine Aufgabe. Der Markt selber hat diese Aufgabe zu erfüllen, und der Staat muß nur die noch verbleibenden Engpässe für besonders bedürftige Personengruppen beheben.

**15*** Die Kommission geht – bei unterschiedlicher Beurteilung – vom Kündigungsschutz als einer Gegebenheit aus. Die Einschränkung des gesetzlichen Kündigungsschutzes in Gestalt des Verbotes der Mietänderungskündigung auf wie auch immer abgegrenzte Gruppen würde es – vor allem bei engen Märkten – diesen Gruppen schwerer machen, Mietverträge zu erhalten. Ein gesetzlicher Kündigungsschutz für Teile der Nachfrage läge kaum in deren Interesse.

**16*** Generelle Zielrichtung einer Reform sollte sein, die mit dem Mieterschutz verbundenen Nachteile für alle Beteiligten soweit wie möglich abzubauen. Die Überreglementierung des Wohnraummietrechts ist zu beseitigen. Das Mietrecht muß vor allem von Beständigkeit in der Gesetzgebung und Rechtsprechung geprägt sein, damit die bestehende Rechtsunsicherheit bei allen Betroffenen behoben wird und verläßliche Rahmenbedingungen für ein günstiges Investitionsklima auf dem Wohnungsmarkt geschaffen werden. Nur ein hinsichtlich der gegensätzlichen Interessen ausgewogenes Mietrecht ist in der Lage, das Verhältnis der Mietvertragsparteien auszugleichen und auf Dauer für sozialen Frieden zu sorgen.

**17*** Von den zahlreichen Vorschlägen der Kommission zur Reform des Bestandsschutzes von Mietverhältnissen sind folgende hervorzuheben:

(1) Bei Mietverhältnissen, die mehr als dreißig Jahre bestanden haben, soll der Vermieter eine Anpassung der Vertragsbedingungen verlangen dürfen. Eine Mietänderungskündigung bleibt gemäß § 1 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe in jedem Fall ausgeschlossen.

(2) Soweit im übrigen ein berechtigtes Interesse erforderlich ist, muß es längstens bis zum Ablauf der Kündigungsfrist bestehen. Dies dient der Rechtssicherheit und beugt einem Verlust des Kündigungsgrundes während eines langwierigen Räumungsprozesses vor.

(3) Der Personenkreis, der durch eine Kündigung wegen Eigenbedarfs begünstigt ist, wird auf den Ehegatten, Verwandte in auf- und absteigender Linie sowie Geschwister des Vermieters beschränkt.

(4) Die Wartefrist für die Eigenbedarfskündigung des Erwerbers einer Mietwohnung, die in eine Eigentumswohnung umgewandelt worden ist, wird unter Verzicht auf die verlängerten Wartefristen von fünf bzw. zehn Jahren nach dem BGB und dem Sozialklauselgesetz wieder auf drei Jahre beschränkt.

(5) Die Sozialklausel wird bei der Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum in einem vom Vermieter selbst bewohnten Zwei- oder Dreifamilienhaus, die bisher schon ohne berechtigtes Interesse möglich ist, ausgeschlossen. Die Regelung für Dreifamilienhäuser soll Dauerregelung werden.

(6) Die hohen Anforderungen an die Begründung einer Kündigungserklärung durch den Vermieter sollen unter Wahrung der Interessen des Mieters an hinreichender Information herabgesetzt werden, um der Gefahr eines unnötigen Rechtsverlustes zu begegnen.

(7) Kündigt der Vermieter unter Einhaltung einer gesetzlich verlängerten Frist, soll dem Mieter ein vorzeitiges Kündigungsrecht zustehen, damit seine Mobilität gewahrt bleibt.

(8) Die Gefahr, daß der Mieter bei einem normalen Zeitmietvertrag am Ende der Vertragszeit das Recht auf Fortsetzung verliert, weil er die zweimonatige Ausschlußfrist versäumt, wird durch eine entspre-

chende Hinweispflicht des Vermieters ausgeschlossen.

(9) Die Möglichkeit, qualifizierte Zeitmietverträge ohne Bestandsschutz abzuschließen, wird mit gewissen Modifikationen von fünf auf zehn Jahre ausgeweitet, indem nach Ablauf der ersten fünf Jahre und der darauf eintretenden Umwandlung in ein unbefristetes Mietverhältnis die Kündigung unter Beziehung auf den früher angegebenen Bedarfsgrund zugelassen wird.

(10) In der Sozialklausel wird auf seiten des Mieters der Personenkreis, für den ein Härtegrund zu berücksichtigen ist, von der Familie auf die zu seinem Hausstand gehörenden Personen ausgedehnt. Die bisherige Voraussetzung, daß bei der Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters grundsätzlich nur die in dem Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt werden, entfällt.

(11) Der Personenkreis, der beim Tode des Mieters berechtigt ist, in das Mietverhältnis einzutreten, wird neben dem Ehegatten auf die Verwandten in auf- und absteigender Linie sowie die Geschwister des Mieters beschränkt.

**18*** Das Schwergewicht der Kommissionsvorschläge liegt in einer Reform der Regelungen zur Miethöhe. Der Mietzins ist der Schlüssel, um das Mietwohnungsangebot zu verbessern.

(1) Deshalb müssen alle mietpreisbegrenzenden Regelungen aufgehoben werden, die zwar an die ortsübliche Vergleichsmiete anknüpfen, in Wirklichkeit aber den Marktmechanismus behindern. Hierzu gehören die Kappungsgrenzen des Miethöhegesetzes und des Wirtschaftsstrafgesetzes. Das Wucherverbot bleibt unberührt.

(2) Alle bisherigen Schwierigkeiten im Umgang mit dem Vergleichsmietensystem beruhen auf den unzureichenden gesetzlichen Vorgaben. Diesem Mangel soll durch ein förmliches Gesetz oder eine Rechtsverordnung über die Ermittlung von Vergleichsmieten abgeholfen werden. Hier könnten unter Entlastung des Miethöhegesetzes alle Einzelregelungen zusammengefaßt werden.

Gemeinden mit mehr als einhunderttausend Einwohnern sollen verpflichtet sein, Mietspiegel aufzustellen und zeitnah fortzuschreiben. Für kleinere Gemeinden in den einzelnen Regionen sollen durch die Kreise Mietspiegel für die verschiedenen siedlungsstrukturellen Typen erstellt werden. Diese Mietspiegel können auch in anderen Gemeinden angewendet werden. Die Gemeinden und Kreise können die Mietspiegel durch Dritte wie Gutachter, Verbände der Mieter und Vermieter sowie Forschungsinstitute erstellen lassen.

In die Mietspiegel sollen die Wiedervermietungsmieten der letzten beiden Jahre und alle übrigen Bestandsmieten ohne zeitliche Begrenzung zu jeweils 50 vH einfließen. Im weiteren Sinne preisgebundene Entgelte sind nicht zu berücksichtigen. Im übrigen ist gesetzlich festzulegen, daß die Erhebung einen repräsentativen Querschnitt der üblichen Entgelte erfassen und nach anerkannten statistischen Methoden ausgewertet werden soll.

Die gesetzlichen Vorgaben zur Ermittlung von Vergleichsmieten gelten auch für Sachverständigengutachten. Hierzu sollten nur vereidigte Mietsachverständige zugelassen werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, auf Bundesebene einen „Arbeitskreis Mietspiegel" einzurichten. Dieser Arbeitskreis legt in periodischen Abständen den Stand des Wissens zur Ermittlung ortsüblicher Vergleichsmieten dar.

(3) Das Mieterhöhungsverfahren ist wesentlich zu straffen und von Verzögerungen bei der Mietanpassung zu befreien. Hierzu gehört, daß das Mieterhöhungsverlangen auch schon vor Ablauf der einjährigen Wartefrist geltend gemacht werden kann und unter Einhaltung einer zweimonatigen Zustimmungsfrist eine Erhöhung des Mietzinses zum Beginn des auf den Zugang der Erklärung folgenden Kalendermonats auslöst. Die Begründung des Erhöhungsverlangens ist wesentlich zu vereinfachen.

(4) Das einseitige Mieterhöhungsrecht des Vermieters wegen gestiegener Kapitalkosten ist systemwidrig, unausgewogen und unsozial. Es soll deshalb aufgehoben werden.

**19*** In der marktnäheren Ausgestaltung der ortsüblichen Vergleichsmiete und der zeitnahen Anpassung des Mietzinses ohne die Beschränkungen durch Kappungsgrenzen sieht die Kommission die entscheidenden Voraussetzungen dafür, daß der Mieterschutz fortgelten kann und dennoch ein ausreichendes Wohnungsangebot zu erwarten ist.

## Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte

**20*** Die Objektförderung nach dem ersten und dem zweiten Förderweg ist obsolet geworden. Sie ist konzeptionell mit Mietpreiskalkulationsvorschriften gemäß der Zweiten Berechnungsverordnung verbunden. Die wegen dieser Vorschriften starren Sozialmieten können die relative Knappheit in den einzelnen Segmenten des Mietwohnungsmarktes nicht signalisieren. So erhalten die Investoren keine Anreize, ihr Neubau- und Bestandsangebot an die Wünsche der Nachfrager anzupassen. Die Vorschriften zur Mietpreiskalkulation und die daran anknüpfende Förderpraxis vermitteln den Anbietern keine Anreize zur Kostensenkung. Wohnqualitäts- und Wohngrößennormen können eine ungebremste Tendenz zur Baukostensteigerung entfalten.

Sogar unter Verteilungsgesichtspunkten ist das Ergebnis der Förderung unbefriedigend. Das Erstarrungsprinzip hat zur Folge, daß die Differenzen der Sozialmieten größtenteils von den Unterschieden im Baualter geprägt sind. Ältere, immobile Haushalte leben im preisgünstigen Bestand und versperren den mobilen und vor allem den jungen Familien den Zugang. Letztere sind auf die teuren Sozialwohnungen aus dem Neubau angewiesen, soweit solche Wohnungen überhaupt vorhanden sind. Die Fehlbelegung und die hohen Kosten der Förderung kommen als Probleme hinzu.

**21*** Die Kommission empfiehlt, die Objektförderung nach dem ersten und zweiten Förderweg auslaufen zu lassen. Die Sozialwohnungsbestände sollen nach Ablauf der Bindungsfristen in die Wohnungsmarktwirtschaft mit freier Mietpreisbildung überführt werden. Soweit Anbieter von Sozialwohnungen ihre Bereitschaft erkennen lassen, sich aus den Bindungen vorzeitig „freizukaufen", sollte man ihre Bestrebungen unterstützen, etwa durch eine Umstellung der noch laufenden Förderung auf eine vereinbarte oder eine einkommensorientierte Förderung. Von einer Fortführung der vereinbarten und der einkommensabhängigen Förderung ist jedoch abzuraten, soweit sie generell als Mittel eingesetzt werden sollen, Investitionen in den Mietwohnungsbau anzuregen. Die richtigen Investitionsanreize hervorzubringen, sollte den deregulierten Mietwohnungsmärkten zugetraut werden.

Die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums im sozialen Wohnungsbau sollte mit dem Ziel überprüft werden, Fehlsubventionen zu vermeiden.

**22*** Eine Zunahme der Mietkosten beziehungsweise Lasten ist für Haushalte mit geringem Einkommen durch eine treffsichere Subjektförderung zu mildern. Unter Verteilungsaspekten ist die Subjektförderung jeder Art von Objektförderung überlegen. Sie kann – wie beim deutschen Wohngeld der Fall – auf Änderungen der Einkommenssituation, der Haushaltsgröße und der Wohnkostenbelastung feindosiert reagieren. Die Kommission rät daher, die Minderung der Mittel für die Objektförderung zu nutzen, um das Wohngeld zu verstärken. Dem deutschen Wohngeldsystem eigen ist allerdings, daß es bei den Begünstigten Anreize zum teureren Wohnen und darüber hinaus zum Wohnen in Ballungszentren auslöst. Die Kommission stellt zwei Varianten eines reformierten Wohngeldes vor, das diesen Nachteil vermeidet – bei Wahrung der Vorteile des geltenden Systems. Außerdem empfiehlt sie eine stärkere Ausprägung der Kinderkomponente. Eine Minderheit der Kommission kann sich dem Vorschlag nicht anschließen, weil sie eine Benachteiligung der Wohngeldempfänger in Ballungsgebieten befürchtet (Ziffer 6238).

**23*** Schwierigkeiten von Haushalten, eine Wohnung zu finden, sind indessen nicht immer nur durch geringes Einkommen begründet. Es gibt Nachfrager, die wegen persönlicher Merkmale, wegen besonderer Lebensumstände oder wegen ihrer spezifischen Lebensgeschichte von den Vermietern, zum Teil auch von Hausgemeinschaften, abgelehnt werden und deshalb an den Mietmärkten keine Chance haben. Sie mit Wohnungen zu versorgen, erfordert staatliche oder kommunale Interventionen. Im allgemeinen reicht der Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen aus. Sie sollten sich vorwiegend auf (preiswerte) Wohnungen aus dem Bestand beziehen. Die Kommunen sind entsprechend auszustatten. Die Kommission zeigt eine Reihe von Möglichkeiten, Belegungsrechte auszugestalten. Sie diskutiert die von ihnen ausgelösten Anreize und gründet darauf ihre Empfehlungen. In den Fällen, in denen wegen besonderer örtlicher Gegebenheiten Belegungsrechte sehr teuer sind, sollte der Erwerb mit einer Objektförderung verbunden werden, tunlichst in Form der vereinbarten oder einkommensorientierten Förderung. Denkbar ist auch, die Objektförderung nicht in Form von offenen Subventionen, sondern in Gestalt einer öffentlichen Bürgschaft für nachrangig besicherte Grundschulden zu gewähren, die eine Finanzierung mit dynamischem Kapitaldienst ermöglicht.

**24*** Objektförderung aus städtebaulichen Gründen ist nur noch im Rahmen förmlich festgelegter Verfahren der Sanierung und Entwicklung sinnvoll. Die Förderung sollte indessen an enge Voraussetzungen geknüpft sein. Sie darf keinesfalls Vorschriften für die Mietpreiskalkulation nach sich ziehen.

## Finanzierung

**25*** Der Kreditnachfrage der Bauherren und Erwerber steht in Deutschland ein ausdifferenziertes Kreditangebot gegenüber. Die Refinanzierung von Baudarlehen – insbesondere die Refinanzierung erststelliger Hypotheken über Pfandbriefe – erfordert nur geringe Zinsspannen. Die klassischen Refinanzierungsinstrumente, insbesondere der Pfandbrief, erlauben es, die Wohnungsbaufinanzierung weitgehend frei von Zinsänderungsrisiken zu halten. Dafür besteht nach wie vor Bedarf, sowohl im Mietwohnungsbau als auch bei Privaten, die Wohneigentum erwerben.

**26*** Es gibt aber Tendenzen zur Verteuerung der Wohnungsbaufinanzierung. Insbesondere sind die Sparkassen, die Hauptfinanziers im Wohnungsbau, einem zunehmenden Zinswettbewerb im Einlagengeschäft ausgesetzt, und nach dem neuen Kreditwesengesetz müssen die Kreditinstitute in Anpassung an einheitliche EU-Richtlinien ihre Ausleihungen verstärkt mit Eigenkapital unterlegen. Es wird vorgeschlagen, den Spielraum der EU-Solvabilitätsrichtlinie auszuschöpfen und den Kreditinstituten zur Verbilligung risikoarmer Wohnungsbaufinanzierungen die Möglichkeit zu eröffnen, diese Darlehen auch über die 60 %-Beleihungsgrenze hinaus mit nur 50 % bei der Bestimmung des erforderlichen Eigenkapitals anzurechnen.

**27*** Ein besonderes Finanzierungsproblem beim fremdfinanzierten Wohnungsbau ist die hohe Liquiditätsbelastung des Schuldners in der ersten Phase nach der Investition. Dieses Finanzierungsproblem hat seine Ursache darin, daß ein Anstieg der Kreditzinsen, soweit er erhöhte Inflationserwartungen widerspiegelt, Ausdruck einer zusätzlichen Realtilgung ist, die lange Zeit stärker zu Buche schlägt als die Entlastung durch inflationsbedingte höhere Einkommen. Schon bei einer mäßigen Beschleunigung des Preisanstiegs kann der Schuldner durch die zusätzliche Sparleistung, die ihm abverlangt wird, in eine Liquiditätsklemme geraten.

**28*** Für den Investor, der eine Wohnung zur Selbstnutzung erwirbt, kann sich die hohe Liquiditätsbelastung in der Anfangsphase als eine Zugangsbeschränkung zum Wohneigentum erweisen. Die Kreditinstitute sind nicht bereit, die zusätzliche Liquiditätsbelastung, die ein Eigentümer gegenüber einem vergleichbaren Mieterhaushalt hat, zu kreditieren

und damit die Realtilgung zu strecken. Der Grund liegt letztlich in der Unsicherheit über die künftige Zahlungsfähigkeit des Schuldners.

Damit ist unter Marktbedingungen eine Zugangsbeschränkung zum Wohneigentum gegeben, die nur durch Eigenkapitalbildung – in der Regel Sparen aus laufendem Einkommen – oder durch eine Erhöhung des Realeinkommens überwunden werden kann.

**29*** Es wird vorgeschlagen, die Förderung der Wohneigentumsbildung auf solche Haushalte auszurichten, die an der Schwelle zur Eigentumsbildung stehen, aber die hohe Liquiditätsbelastung in der ersten Phase nach dem Eigentumserwerb nicht auf sich nehmen können. Aus guten Gründen sollte man hier in erster Linie an junge Familien mit vergleichsweise geringem Einkommen denken.

Diesen Haushalten, zumal wenn ihre Einkommenserwartungen vergleichsweise unsicher sind, ist vor allem dadurch zu helfen, daß sie durch Sparprämien (mit Einkommensgrenzen) für das langfristige Zwecksparen, die die Anzahl der Kinder in besonderer Weise berücksichtigen, zusätzlich zum Ansparen eigener Mittel angeregt werden.

**30*** Daneben sollte es für die Zielgruppe der Schwellenhaushalte Liquiditätshilfen in der Verschuldungsphase geben. Zu diesem Zweck wird eine Finanzierung vorgeschlagen, bei der die Belastung systematisch in der Zeit ansteigt (dynamischer Kapitaldienst). Dadurch läßt sich die Liquiditätsunterdekkung in den ersten Jahren mindern und die Liquiditätsbelastung weitgehend der Belastung eines vergleichbaren Mieterhaushalts angleichen. Für Familien mit Kindern kommt der liquiditätsentlastende Effekt eines erhöhten Baukindergeldes hinzu.

**31*** Ein Finanzierungsmodell mit einem dynamischen Kapitaldienst und der damit verbundenen Streckung der Liquiditätsbelastung kann auch als ein Angebot verstanden werden, das den Schwellenhaushalt in die Lage versetzt, Wohneigentum schon früher als bisher im Lebenszyklus zu erwerben.

**32*** Es wird vorgeschlagen, daß der Staat solche Finanzierungsmodelle durch Bürgschaften stützt. Diese Bürgschaften wären als Alternative zu den bisherigen Eigentumsprogrammen im sozialen Wohnungsbau zu verstehen, die häufig entsprechende Aufwendungshilfen zu Lasten des Staatsbudgets anbieten. Ebenso kann die Förderung nach dem Bürgschaftsmodell in fiskalisch sparsamer Weise einen Teil der Aufgaben übernehmen, die bisher der nicht gut begründeten Förderung nach § 10 e EStG anvertraut sind. Die Dauer der staatlichen Bürgschaft wäre zu begrenzen.

### Die Besteuerung der Mietwohnung und des Grundvermögens

**33*** Die Besteuerung des Mietwohnungsbaus sollte möglichst wenig intersektorale und intertemporale Allokationsverzerrungen hervorrufen: Sie sollte die Kapitalstruktur der Volkswirtschaft nicht verzerren, und sie sollte die Anreize zur Akkumulation von Sparkapital im Wohnungssektor nicht beeinträchtigen.

Die Kommission hat die Belastungen verschiedener wohnungswirtschaftlicher Investitionen und von Investitionen aus der Industrie, wie sie sich beim herrschenden Steuersystem ergeben, berechnet. Es zeigt sich eine relative Begünstigung der Wohnungswirtschaft, die dem ersten Ziel widerspricht. Gleichwohl ist die Steuerlast zu hoch, als daß von intertemporaler Neutralität die Rede sein kann. Im Konflikt zwischen den rivalisierenden Zielen spricht sich die Kommission gegen eine Verschlechterung der steuerlichen Bedingungen im Wohnungssektor aus. Die Besteuerung des Wohnungssektors schreitet auf einem Wege voran, auf den sich vielleicht einmal das gesamte System der Kapitaleinkommensbesteuerung begeben wird.

**34*** Die Berechnungen zeigen allerdings, daß wohnungswirtschaftliche Investitionen dann in zu hohem Maße begünstigt sein können, wenn die Möglichkeit der Erhöhung der Abschreibungsbasis durch Zwischenverkäufe in Betracht gezogen wird.

Es wäre nicht adäquat, zur Behebung dieses Problems die Besteuerung von privaten Veräußerungsgewinnen einzuführen. Eine solche Maßnahme schösse über ihr Ziel hinaus. Allerdings sollten die Möglichkeiten zur Steuerersparnis, die sich aus dem Zusammentreffen der degressiven Abschreibung mit der Steuerfreiheit privater Veräußerungsgewinne ergeben, eingeschränkt werden. Die Kommission plädiert dafür, die degressive Abschreibung für Wohnimmobilien abzuschaffen und den Abschreibungssatz der linearen Abschreibung für Neubauinvestitionen so anzuheben, daß die Rendite aus langfristiger Vermietung des Objekts insgesamt unberührt bleibt. Nach den Berechnungen der Kommission (Sievert) ist dies bei einer Abschreibungsfrist von 25 Jahren der Fall. So würde die Attraktivität eines kurzfristigen „Durchhandelns" von Wohnungen deutlich abnehmen. Außerdem empfiehlt die Kommission, Modernisierungsinvestitionen einschließlich des anschaffungsnahen Aufwands steuerlich so zu behandeln wie Neuinvestitionen, also die Abschreibungsfrist generell auf 25 Jahre zu verkürzen.

**35*** Geschlossene Immobilienfonds haben sich als Sammelbecken für das Engagement von „Kleininvestoren" in den Wohnungsbau erwiesen, und dies nicht nur, weil sie den Gesellschaftern hohe Steuerersparnisse bringen können. Indessen sind Fondskonzeptionen von spezifischen steuerlichen Risiken geprägt. Je nach Volumen und Einzelausgestaltung läßt sich das gemeinsame Halten im Immobilienbesitz eher mit dem Engagement eines Einzelinvestors vergleichen, erreicht aber rasch Dimensionen, die die Fonds in die Nähe von Körperschaften rücken. Es kommt hinzu, daß die Vertragspraxis das Fondskonzept häufig an der Maximierung von Steuervorteilen ausrichtet und damit steuerliches „Grenzgängertum" betreibt. Die Finanzverwaltung scheut sich in solchen Fällen häufig, eine verbindliche Auskunft über die steuerrechtliche Behandlung zu erteilen. Auf Dauer gesehen ist es kein guter Weg, wenn die Finanzverwaltung mit dem Mittel der Rechtsunsicherheit gegen Steuerarbitrageure vorgehen muß.

Die Kommission empfiehlt deshalb für verbindliche Auskünfte der Finanzverwaltung eine Praxis, die den Investoren mehr Rechtssicherheit über die zukünftige steuerliche Behandlung ihres Engagements erlaubt. Im übrigen erwartet sie, daß ihre Vorschläge zur Änderung des Abschreibungsrechts auch an dieser „Steuerfront" zur Entspannung beitragen, so daß es nicht erforderlich ist, für diese Art der Kapitalanlage eine neue und eigenständige Steuerrechtsfigur zu schaffen.

**36*** Die Grundsteuer ist eine geeignete Kommunalsteuer, weil die Nutzbarkeit von Grundstücken und die Grundstückswerte in vielfältiger Weise durch Kommunalpolitik beeinflußt werden. Nachteilig an der bisherigen Grundsteuer ist, daß das Bauen zusätzliche steuerliche Belastungen auslöst. Die Eigentümer unbebauter oder ungenutzter Grundstücke bleiben von der Beteiligung an den kommunalen Lasten weitgehend ausgenommen, solange sie nicht bauen.

Um diese Nachteile zu beheben, sollte die Grundsteuer reformiert werden. Steuergegenstand sollte künftig allein der Grund und Boden, und Bemessungsgrundlage allein der Bodenwert sein („Bodenwertsteuer"). Die Systemumstellung sollte im Prinzip aufkommensneutral erfolgen. Die Kommission rät, Belastungsveränderungen durch längere Übergangsregelungen zu überbrücken. Der Übergang von der Grundsteuer A für den land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz auf eine Bodenwertsteuer könnte bereits zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem eine Bebauung des Grundstücks rechtlich möglich geworden ist.

**37*** Die Grunderwerbsteuer sollte nicht abgeschafft werden. Andernfalls drohte aufgrund von EG-Recht eine partielle Umsatzbesteuerung von Grundstücksverkehrsgeschäften. Wohnungspolitisch sinnvoll sind punktuelle Befreiungen bei Einschaltung eines Bauträgers zur Vermeidung einer doppelten steuerlichen Belastung der Grundstücksgeschäfte und bei Grundstücksgeschäften zwischen Gemeinden und Privaten außerhalb eines förmlichen Umlegungsverfahrens aus Gründen der Bodenordnung („freiwillige Umlegung").

**38*** Die einheitswertabhängigen Steuern (Vermögensteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer, Grundsteuer) begünstigen wegen der – gemessen an den Verkehrswerten – außerordentlich niedrigen Einheitswerte das Halten von Grundstücken und Gebäuden gegenüber anderen Kapitalanlagen. Was die Abschreibungsmodelle in den 70er Jahren waren, sind in den 80er und 90er Jahren die Gestaltungsmöglichkeiten, die das einheitswertabhängige Bewertungsrecht eröffnet. Dies ist wohnungspolitisch nicht zu rechtfertigen, denn es sind die unbebauten Grundstücke, die am besten abschneiden, weil hier die Unterbewertung am größten ist.

Sollte es – möglicherweise auch aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – zu einer Anpassung der Einheitswerte kommen, so wird es in der Logik neuer Werte liegen, die auf die alten Werte ausgerichteten Elemente des jeweiligen Steuergesetzes – insbesondere Tarifelemente wie Freibeträge und Steuersätze – ebenfalls anzupassen. Ob eine allgemeine Erhöhung der Steuerlast angebracht wäre, ist allerdings fraglich, denn die Traglast einer solchen Erhöhung liegt wahrscheinlich nicht bei jenen, die die Zahllast haben. Die Steuererhöhung würde vor allem jene Personen treffen, die zum Zeitpunkt der Steuererhöhung (oder ihrer glaubhaften Ankündigung) Eigentümer sind. Der Marktwert der Grundstücke würde um den Wert der kapitalisierten Steuerlast fallen, und auch jene Personen, die ihre Grundstücke erst vor kurzem in Erwartung konstanter Rahmenbedingungen erworben haben, würden sehr plötzlich Vermögensverluste erleiden.

## Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums

**39*** Eine Reform der Förderung des Wohneigentums muß vielfältige Unvollkommenheiten des bestehenden Regelwerks und seiner Wirkungen bedenken, sich aber dann auf einige wenige, leitende Gesichtspunkte konzentrieren. Ergänzende Gesichtspunkte mögen die konkrete Ausgestaltung mitbestimmen; neue Regelungen sollten aber auf jeden Fall auch einen Gewinn an Einfachheit bringen. Bei den wichtigsten Reformvorschlägen, die gegenwärtig diskutiert werden, ist das auch der Fall.

Die Leitsätze sollten sein: (1) Der steuerliche Anreiz, ins Wohneigentum zu gehen, wird in erster Linie der Grundregelung anvertraut, daß die selbstgenutzte Wohnung steuerlich Konsumgut ist. (2) Der Ausgleich von steuerlichen Nachteilen für die Erwerber von selbstgenutztem Wohneigentum ohne hohe Eigenfinanzierungsquote, welche den ersten Leitsatz konterkarieren, muß verbessert werden. Dabei gilt: Keine selbstgenutzte Wohnung sollte steuerlich schlechter gestellt sein als die vom Investor dauerhaft gehaltene Mietwohnung. Keine Wohnung sollte besser gestellt sein, als es das voll eigenfinanzierte Wohneigentum schon aufgrund des Konsumgutprinzips ist. (3) Die Zuteilung von nicht durch den zweiten Leitsatz begründeten Subventionen, soweit es sie noch geben soll, muß gerechter, vor allem familiengerechter werden.

**40*** Die Kommission schlägt vor:

Der Bauherr oder Ersterwerber einer Wohnung bzw. eines Eigenheims zur Selbstnutzung erhält das Recht, 60 vH der Schuldzinsen, die er im Zusammenhang mit der Finanzierung seines Wohneigentums (einschließlich den Finanzierungskosten unter den „Vorkosten") zu zahlen hat, von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzusetzen. Für Schuldzinsen aufgrund der Finanzierung des Kaufs einer gebrauchten Wohnung zur Eigennutzung beträgt der Anteil 40 vH. Modernisierungsinvestitionen aus Anlaß des Erwerbs einer Gebrauchtwohnung sind wie Neubauinvestitionen zu behandeln. Das Baukindergeld gemäß § 34 f Einkommensteuergesetz wird verdoppelt. Hiervon ist ein Betrag in Höhe der jeweiligen Vermögensteuerschuld abzusetzen. Die Einkommensgrenze beim Baukindergeld entfällt. Die Vorkostenregelung des § 10 e VI Einkom-

mensteuergesetz entfällt ebenso wie die bisherige Grundförderung.

**41*** Beim Vorschlag der Kommission liegen die Akzente auf einer möglichst sachgerechten Ausgestaltung des Nachteilsausgleichs für den Eigennutzer und auf einer zugleich wohnungspolitisch und familienpolitisch begründeten Aufstockung des Baukindergeldes. Für die erste Aufgabe ist allein der Schuldzinsenabzug eine geeignete Lösung. Da der auszugleichende Nachteil – die Nicht-Teilhabe an einer Steuervergünstigung für die Mietwohnung – ein progressionabhängiger Nachteil ist, muß auch der Ausgleich progressionsabhängig sein, der Schuldzinsenabzug also von der Steuerbemessungsgrundlage vorgenommen werden. Ferner müßte es ein Schuldzinsenabzug sein, der allein dem Anteil nach begrenzt wäre und weder dem Betrage noch der Zeit nach. Die Benachteiligung eines Eigennutzers ist bei gegebener Investitionsförderung für die Mietwohnung allein abhängig von der Eigenfinanzierungsquote des Investors und von der Inflationskomponente im Zins. Beides berücksichtigt der dem Betrage und der Zeit nach unbegrenzte Schuldzinsenabzug. Eine Begrenzung dem Anteil nach ist unumgänglich, da auch die Investitionsförderung für die Mietwohnung nicht auf eine effektive Steuerbelastung von Null hinausläuft, jedenfalls nicht in den Fällen, auf die die Förderregelung ausgerichtet sein soll. Bei der von der Kommission befürworteten künftigen Ausgestaltung der Abschreibungsregelungen für Mietwohnungen – lineare Abschreibung in 25 Jahren – wäre im Falle des Neubaus ein Anteil von 60 vH der Schuldzinsen zum Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage zuzulassen. Der Selbstnutzer behält dann hinsichtlich des eigenfinanzierten Teils seiner Wohnung den Vorteil aufgrund des Konsumgutprinzips. Hinsichtlich des fremdfinanzierten Teils wird er so gestellt – nicht schlechter, aber auch nicht besser – wie der dauerhafte Eigentümer einer Mietwohnung. Mit zunehmender Entschuldung wird das weniger vorteilhafte zweite Regime mehr und mehr abgelöst durch das erste. Eine Einkommensgrenze ist in keinem Falle begründbar, wohl aber eine Berücksichtigung der meist vermögensabhängigen Nutzung der Vorteile aus der Steuerfreiheit der impliziten Eigenkapitalerträge des selbstgenutzten Wohneigentums. Auch deshalb ist die Ausgestaltung als Schuldzinsenabzug sinnvoll. Fallbeileffekte werden vermieden. Da eine hohe Eigenfinanzierungsquote wegen des nur begrenzten Schuldzinsenabzugs steuerlich immer noch vorteilhafter bleibt als die Verschuldung, gilt weiterhin: Ein Konsumgut kauft man nicht auf Abzahlung, wenn man sich die Barzahlung leisten kann. Der Übergang zum Schuldzinsenabzug bringt daher für vermögende Haushalte trotz des Verzichts auf eine Einkommensgrenze keine steuerliche Besserstellung gegenüber bisher. Für vermögende Haushalte ohne sehr hohe Einkommen gibt es sogar eine – gewollte – Schlechterstellung. Für eine Einkommensgrenze beim Baukindergeld gibt es ebenfalls keine Rechtfertigung, wohl aber für eine Vermögensgrenze. Eine Anlehnung an die Vermögenssteuer wäre einfach und sachgerecht. Die vorgeschlagene Regelung führt nach Einsetzen der Vermögensteuerpflicht bis zum (allmählichen) Auslaufen des Anspruchs auf Baukindergeld praktisch zu einer Verdopplung der Vermögensteuer. Eine Einkommensgrenze für die Anspruchsberechtigten wäre Ausdruck der Willkür aus fiskalischen Gründen.

**42*** Die Kommissionsmeinungen zur Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums blieben kontrovers. Eine Minderheit der Kommission teilt zwar die Einsicht, daß ein Schuldzinsenabzug adäquat wäre, hält es jedoch zur Vermeidung staatlicher Steuerausfälle für erforderlich, zusätzliche Begrenzungen des Schuldzinsenabzugs einzuführen (Ziffer 9307). Eine andere Minderheit wendet sich gegen den Ansatz, das selbstgenutzte Wohneigentum, soweit es fremdfinanziert ist, in steuerlicher Hinsicht mit dem Mietwohnungsbau zu vergleichen. Sie empfiehlt eine steuerliche Förderung von Schwellenhaushalten durch einen progressionsunabhängigen Abzug eines Förderbetrags von der Steuerschuld oder den Abzug eines Förderbetrags von der Bemessungsgrundlage unter gleichzeitiger Abschmelzung der Progressionswirksamkeit (Ziffer 9308).

## Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Gebiet der Wohnungspolitik

**43*** Nach geltendem Recht und vor dem Hintergrund einer effizienten Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften ist eine Politik der Versorgung mit Wohnraum primär eine kommunale Aufgabe. Wird die Entscheidungskompetenz in der Wohnungssozialpolitik auf der Ebene der Gemeinden angesiedelt, so müssen die Kommunen dafür ausreichend mit Finanzmitteln ausgestattet werden.

**44*** Die historisch gezogenen Gemeindegrenzen können heute überörtliche Planungsaufgaben in einem einheitlichen Lebensraum erschweren – dort wo Städte längst über ihre Grenzen hinausgewachsen sind und Stadt und Umland eine sozio-ökonomische Einheit bilden. Die Planungshoheit der Gemeinden verpflichtet diese bisher nicht, überörtliche Planungsentscheidungen örtlich umzusetzen. Angesichts der zunehmenden Wohnungsmarktprobleme in Ballungsgebieten wird vorgeschlagen, den Planungshorizont der Gemeinden als Maßstab ihrer Planungspflicht in § 1 III BauGB durch die Bindung an bestimmte überörtliche Zielvorstellungen zu erweitern. (Eine Minderheitsmeinung hierzu in Ziffer 4230.)

**45*** An der bisherigen Praxis des Bundes, Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau auf der Basis des Art. 104 a IV GG bereitzustellen, bestehen hinsichtlich der Voraussetzungen wie der Vergabemodalitäten verfassungsrechtliche Zweifel.

Soweit sich die Objektförderung künftig auf strukturpolitische Ziele beschränkt, reicht Art. 104 a IV GG in seinen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes aus. Soweit die Objektförderung wohnungssozialpolitisch auf Problemgruppen bezogen werden soll, gibt es

derzeit für eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes keine verfassungsrechtliche Ermächtigung.

Daß der Bund im Rahmen der Vergabemodalitäten inhaltlich auf die Wohnungsbauförderung in den Ländern keinen Einfluß nehmen soll, ist weder wohnungspolitisch sinnvoll noch verfassungsrechtlich geboten. Die wirtschafts- und strukturpolitischen Ziele, die durch Finanzhilfen verwirklicht werden sollen, können von Bund und Ländern gemeinsam verfolgt werden. Es kommt dabei dem Bund zu, diese Ziele zusammen mit den Ländern festzulegen, ohne die Investitionsentscheidungen, welche Sache der Länder bleiben, zu bestimmen. Eine diesbezügliche Klarstellung in Art. 104 a IV GG wäre wünschenswert.

**46*** An der Bundeskompetenz für das Wohngeld und an seiner Finanzierung durch Bund und Länder auf der Basis eines Geldleistungsgesetzes sollten keine Änderungen erfolgen. Allerdings sollte das Wohngeldgesetz durch die Einführung eines kommunalen Zusatzwohngeldes an teuren Standorten ergänzt werden. Die Mittel hierfür sollten von den Kommunen selbst aufgebracht werden. (Eine Minderheitsmeinung hierzu wird in Ziffer 6238 vertreten.)

**47*** Das Auslaufen und der Abbau von Bindungen im Bestand von Sozialwohnungen sollte zumindest zum Teil dadurch aufgefangen werden, daß die Kommunen bundesgesetzlich verpflichtet werden, Belegungsrechte an Bestandswohnungen aufzukaufen. Die Mittel, die hierfür erforderlich sind, können nach geltendem Verfassungsrecht allein von Gemeinden und Ländern aufgebracht werden. Der Bund ist im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs dazu aufgerufen, den Ländern finanzielle Kompensation zu verschaffen.

## Erstes Kapitel:

# Die Eigenheiten des Wohnungsmarktes

## I. Prinzipielle Aspekte

**1101** Der Wohnungsmarkt ist ein Markt wie alle anderen – und auch wieder nicht. Wie anderswo suchen und finden hier Nachfrager und Anbieter nach Maßgabe subjektiver Wertschätzung ihren wechselseitigen Vorteil im freien Tausch von Ware gegen Geld. Anders als sonstwo ist man aber eher regelmäßig als ausnahmsweise mit den Ergebnissen des Marktes nicht zufrieden.

Die breiteste Unzufriedenheit mit den Ergebnissen des Wohnungsmarktes gibt es immer dann, wenn die Nachfrage nach Wohnraum gegenüber dem Angebot zunimmt und dieses sich nur zögerlich der vorangeeilten Nachfrage anpaßt. Schnell ist dann von Wohnungsnot die Rede, und der Ruf nach dem Staat folgt.

**1102** In der Tat ist eine zögerliche Reaktion des Angebots auf Veränderungen der Nachfrage für den Wohnungsmarkt typisch, und zwar aus doppeltem Grunde.

Die mit der langen Nutzungsdauer einhergehende extrem hohe Kapitalbindung macht es nötig, daß sich im Urteil potentieller Investoren die Marktbedingungen nachhaltig geändert haben müssen, bevor sie einer akuten zusätzlichen Nachfrage durch zusätzliche Bauinvestitionen folgen und ein entsprechendes Kapitalverwertungsrisiko eingehen. Es trifft zwar zu, daß die akute Zusatznachfrage den Investitionsentscheidungen erfahrungsgemäß die wichtigste Führung gibt. Aber sie reicht nicht aus, wenn bezüglich der nachhaltigen Verwertbarkeit des Kapitalguts „Wohnungen" Mißtrauen vorherrscht. Vor allem auf Teilmärkten, zumal kleinen, kann die Unsicherheit der langfristigen Vermietungschancen ein sehr großes Investitionshemmnis sein. Das Angebot aus dem Wohnungsbestand ist vollständig standortgebunden, die Nachfrage ist es weitgehend. Örtliche Ungleichgewichte ziehen deshalb oftmals große Veränderungen der Mieten nach sich – ein Überschußangebot unter Umständen einen nachhaltigen Mietenverfall, eine Überschußnachfrage, die nicht für dauerhaft gehalten wird, für längere Zeit eine Knappheitslage.

Der Zeitbedarf für Planung und Bauen, teilweise ein extrem hoher, begrenzt die Anpassungsfähigkeit über das rein Wirtschaftliche hinaus. Und was in seiner Bedeutung am häufigsten unterschätzt wird: Die lange Lebensdauer von Wohnungen bringt es mit sich, daß das Angebot aus dem Neubau im Verhältnis zum Angebot aus dem Bestand sehr gering ausfällt. Eine quantitative Überlegung verdeutlicht dies. Die normale Bautätigkeit – für den Ersatz alter Wohnungen und die Vergrößerung des Bestandes – mache jährlich etwa eineinhalb Prozent des Bestandes aus. Es komme nun, aus welchen Gründen auch immer, zu einer außerordentlichen zusätzlichen Wohnraumnachfrage um bloß zwei Prozent binnen zweier Jahre – zum Beispiel wegen einer Zuwanderung oder wegen eines unerwartet gesteigerten Wachstums der Realeinkommen. Dies bedeutete, daß die Nutzung von Bauland, gegebenenfalls die Schaffung von Baurechten, die Bauplanung und das Bauen selbst um nicht weniger als zwei Drittel ausgeweitet werden müßten, wenn die außerordentliche Zusatznachfrage binnen zweier Jahre bedient werden soll. Das ist mit Bau- und Planungskapazitäten, die auf den normalen Investitionsbedarf zugeschnitten sind, nicht möglich. Eine Kapazitätsausweitung kostet Zeit, und sie wird ebenfalls nur vorgenommen, insoweit die erhöhte Nachfrage für dauerhaft gehalten wird. In der Bundesrepublik werden Anpassungen zudem erheblich erschwert, weil hier der Kapitalaufwand im Wohnungsbau im Verhältnis zum Einkommen der Bevölkerung im allgemeinen wesentlich höher ist als in Nachbarländern.

Auch Grenzen für eine Anpassung des Wohnungsbestandes nach unten spielen eine wichtige Rolle. Schrumpft die Nachfrage nach Wohnraum, so muß sich die Anpassung der geplanten Bestände innerhalb des schmalen Bandes möglicher Unterlassung von Bauinvestitionen vollziehen, die normalerweise zur Erhaltung und Ausweitung des Bestandes vorgenommen werden – in der schematischen Überlegung von zuvor also innerhalb von per annum eineinhalb Prozent des Bestandes.

**1103** Die hinsichtlich der Investitionen kurzfristig eng begrenzte Angebotsflexibilität wird bei unstetiger Nachfrageentwicklung deshalb zu einem großen Problem, weil sie nicht durch eine ausreichend stark ins Gewicht fallende Flexibilität in der Nutzung des Bestandes aufgefangen wird. Die allermeisten Wohnungsnutzer reagieren kurzfristig so gut wie gar nicht auf eine Verknappung, indem sie sich kleiner setzen. Ihr möglicher Beitrag zum Marktausgleich fällt also weitgehend aus. Er wird freilich auch nicht voll gefordert. Dazu sind die Mieten in bestehenden Mietverhältnissen zu wenig flexibel. Daß das wenige, das hier immerhin möglich erscheint – und als Knappheitssignal für Anbieter und Nachfrager gebraucht wird –, auch noch weitgehend unterbleibt, weil der Staat die Wirkung des Preismechanismus wesentlich eingeschränkt, in einem großen Bereich sogar außer Kraft gesetzt hat, kommt verschlimmernd hinzu. Die Folge sind stark schwankende Gleichgewichtsmieten am Markt für Neuvermietun-

gen, gegebenenfalls Warteschlangen oder Leerstände.

Gleichviel, ob es um Altverträge oder Neuverträge geht, selbst eine im Grunde geringe Übernachfrage würde nur bei stark erhöhten Mieten abgebaut. Dies kann Haushalte mit geringem Einkommen in einem Maße treffen, das für sozial unverträglich gehalten wird.

**1104** Die Unzufriedenheit mit nicht nur kurzfristigen Ungleichgewichten am Wohnungsmarkt wird doppelt groß, wo ein unzureichender Verbund zwischen den Wohnungsteilmärkten dazu führt, daß mit einem geringen Ungleichgewicht im ganzen gravierende Ungleichgewichte auf Teilmärkten einhergehen, oftmals mit Folgen, die unter sozialen Gesichtspunkten besonders schlimm sind. Die Theorie des Wohnungsmarktes läßt eigentlich erwarten, daß es über verkettete Umzüge (sowie flexibel nachgefragte Wohnungsgrößen) und flexible Instandhaltungs- und Modernisierungsaktivitäten, alles gesteuert über flexible Mietendifferentiale, zu einem hinreichend funktionsfähigen Verbund der Teilmärkte für Wohnungen unterschiedlicher Qualität, Ausstattung und Lage kommt. Selbst die Marktlage für Wohnungen auf Qualitätsstufen weit entfernt vom Neubau wird dann von Änderungen im Gesamtangebot an Wohnraum, die der Neubau bewirkt, ausreichend erfaßt. Es gäbe zum Beispiel keine dauerhafte spezifische Knappheit an Wohnungen einfacher oder mittlerer Qualität, wenn diese sogenannten Filtering-Prozesse voll funktionierten. Es geht um das Filtering der Haushalte durch Umzüge zwischen den Qualitätsstufen und das Filtering der Wohnungen durch Wechsel der Qualitätsstufe, beeinflußt mittels Modernisierung oder eingeschränkter Instandhaltung. Tatsächlich ist das Filtering jedoch durch vielfältige Unvollkommenheiten oder Störungen des Wohnungsmarktes beeinträchtigt. Dieser Sachverhalt ist von so großer wohnungspolitischer Bedeutung, daß ihm, was die gegenwärtigen Verhältnisse am deutschen Wohnungsmarkt anbelangt, ein eigener Abschnitt in diesem Kapitel gewidmet ist (Ziffern 1301 ff.).

**1105** Den Klagen über einen Mangel an Flexibilität im Angebot und in der Nutzung von Wohnungen benachbart sind Klagen über eine hohe Anfälligkeit des Wohnungsmarktes für zyklische Bewegungen. Diese ebenso verständlichen wie folgenlosen Klagen knüpfen an drei Besonderheiten an.

Wohnungsbauinvestitionen sind in hohem Maße kapitalmarktabhängig. Der sehr langfristigen Kapitalbindung wegen, die schon in der Bauphase beginnt, sind Zinskosten der mit weitem Abstand gewichtigste Kostenfaktor im wirtschaftlichen Kalkül. Entsprechend stark wirken sich die für Zinssätze typischen Schwankungen – als Teil der Konjunkturschwankungen – in wechselhafter Vorteilhaftigkeit von Investitionen in den Wohnungsbau aus. Man sollte dies freilich nicht weniger selbstverständlich finden als die Tatsache, daß es Konjunkturbewegungen gibt. Ein hoher Zins in der Hochkonjunktur zeigt an, daß die akute Güter- und Ressourcenknappheit gegenüber der normalen – und für die Zukunft wieder zu erwartenden – allgemein erhöht ist. Er signalisiert, daß Ressourcen einstweilen weniger für Zwecke verwendet werden sollten, die auf die Bereitstellung von Gütern in einer weit in die Zukunft reichenden Periode abzielen, jedenfalls nur dann hierfür beansprucht werden sollten, wenn sie so dringlich benötigt werden, daß auch ein hoher Zins verkraftet werden kann. Es kommt daher nicht in Betracht, den Wohnungsbau etwa durch wirtschaftspolitische Vorkehrungen aus dem Zinszyklus so weit wie möglich herauszuhalten. Neben der spezifischen Steuerungsfunktion zyklisch schwankender Baupreise braucht man die knappheitsorientierte allgemeine Steuerung der Wohnungsbauinvestitionen durch Zinsbewegungen. Dies gilt um so mehr, wenn gestiegene Baupreise die Baunachfrage wenig dämpfen, unter Umständen sogar forcieren, weil sie eine weitere Verteuerung des Bauens erwarten lassen.

Zur Zinsabhängigkeit des Bauens kommen zyklische Einflüsse von der Nachfrageseite hinzu. In der Hochkonjunktur, wenn allgemein die Einkommen in besonderem Maße steigen und mehr und mehr Menschen auch ihre längerfristigen Einkommenserwartungen nach oben korrigieren, wächst die Neigung, den Wünschen nach größerem und komfortablerem Wohnraum endlich nachzugeben. Selbst bei normaler oder gar lebhafter Bautätigkeit kommt es dann binnen kurzer Zeit zu ausgesprochenen Knappheitslagen. In allem das Gegenteil erleben wir in der Rezession. Wiederum sind Klagen verständlich, aber nutzlos.

Die Wohnungswirtschaft bringt durch das Verhalten der Investoren auch selbst zyklische Bewegungen hervor, sie ist nicht nur von solchen betroffen. Wegen der Unsicherheit der längerfristigen Markteinschätzung reagieren die meisten potentiellen Investoren zunächst nicht auf eine akut verbesserte Nachfragesituation. Später tun es dann die meisten zugleich. Und wegen der langen Ausreifungszeiten bei Bauprojekten – Planung und Durchführung betreffend – kommen die Rückkopplungseffekte in Form einer Verringerung der Mietsteigerungen und Verkürzung der Warteschlangen ebenfalls stark verzögert. Diese sollten anzeigen, wann die ausgeweitete Bautätigkeit in der Summe auf eine Überanpassung hinausläuft, und sie tun es zu spät. Zumal was in Gang gesetzt ist, muß zu Ende geführt werden. Schließlich ist das Überangebot da, ein rascher Niedergang bei der Projektierung neuer Bauten ist die Folge, und der Keim für einen neuen Zyklus ist gelegt. Versuche der Aufklärung über diese Zusammenhänge haben bisher nicht einmal geschafft, auch nur die großen Investoren für mehr Stetigkeit beim Bauen zu gewinnen und so dazu beizutragen, daß die Wohnungswirtschaft nicht selbst zum „cycle maker" wird. Wobei anzumerken ist, daß die Aufklärer es konkret meist auch nicht besser wissen als die Aufzuklärenden und ihnen deshalb das nötige Vertrauen versagt bleibt.

**1106** Wegen der langen Lebensdauer werden Neubauwohnungen, insbesondere auch Mietwohnungen, stark auf Normalhaushalte mit Normalpräferenzen zugeschnitten. Das begrenzt das Verwertungsrisiko des Investors. Normalpräferenzen sind erfahrungsgemäß eine längere Zeit stabil. So erhält der Wohnungsbestand allmählich eine ziemlich einheitliche Prägung. Ändert sich das „Normale" – zum Beispiel

indem die durchschnittliche Haushaltsgröße und Haushaltsstruktur sich ändert –, steht das Angebot vor unverhältnismäßig großen Anpassungsaufgaben.

Wichtiger noch ist eine andere Folge: Haushalte mit seltenerer, abweichender Nachfrage werden nicht oder schlecht bedient (Behinderte, sehr große Familien usw.). Insbesondere wo die Baustruktur nicht so flexibel ist wie etwa in manchen Althausbeständen, finden diese Nachfrager keine angemessene Wohnung. Hinzu kommt, daß das Gut Wohnung ein „Paket" sehr vieler Beschaffenheits-, Ausstattungs- und Lagemerkmale ist, das nur insgesamt akzeptiert oder abgelehnt werden kann, so daß das Angebot ohnedies im einzelnen nicht den Nachfragepräferenzen angepaßt werden kann, soweit der Nachfrager nicht selbst Bauherr seiner eigengenutzten Wohnung ist.

**1107** Sehr viele Menschen finden marktwirtschaftlich kalkulierte und angebotene Wohnungen einfach zu teuer. Die Vorstellung, daß die Wohnung ein Gut besonderer Art sei, ein Gut, auf das jeder seines elementaren Bedarfs wegen Anspruch habe, geht mit verteilungspolitischen Zielen eine Koalition ein und läßt für viele Menschen einen nicht näher zu begründenden Verbilligungsbedarf zugunsten der unteren Einkommensschichten (diese weit definiert) unabweisbar erscheinen. Daß die öffentliche Diskussion über einen allgemeinen Mangel an Wohnungen sich immer wieder an den Warteschlangen für staatlich verbilligte Wohnungen festmacht, ist Ausdruck davon, wie stark sich diese Vorstellung verfestigt hat – eine Vorstellung, der die Politik in keiner Weise gerecht werden kann. Sie hat vielerorts Mühe, auch nur in den dringendsten Notfällen Wohnraum bereitzustellen.

**1108** Der Grundstücksanteil an einer Wohnung ist es meist nicht, der eine Mietwohnung zu teuer werden läßt, von einigen Ballungsräumen abgesehen. Aber ohne Grund und Boden geht nun einmal nichts. Das Angebot an (erschlossenem) Bauland ist bei der Frage des Marktausgleichs daher ein besonders gravierendes Problem, und es ist nicht allein marktwirtschaftlich lösbar, da die Veränderung des Baulandangebots planungsrechtlichen Entscheidungen des Staates unterliegt. In Deutschland sind die Gemeinden dafür zuständig, deren partikulare Rationalität oftmals zu einer überzogenen Rationierung von Bauland führt, die verständliche Unzufriedenheit hervorruft.

**1109** Vermieter vermieten nicht an jeden. Sie befürchten Mangel an Zahlungsfähigkeit oder Zahlungsbereitschaft bei diesen, Unverträglichkeit bei jenen, Vandalismus bei dritten Personengruppen, mitunter alles zugleich. Zur Furcht vor Mietenausfall und Schadensrisiken sowie vor ständigem Ärger kann hinzukommen, daß unerwünschte Mieter Nachbarschaftsprobleme schaffen, die den Mietwert eines ganzen Hauses, ja einer Wohnanlage herabsetzen. Besorgnisse können schon kinderreiche Familien auslösen oder verbreitete Vorurteile gegen bestimmte Personengruppen. Und schließlich: Es gibt auch reine Willkür. In all diesen Fällen ist die Abwehrhaltung der Vermieter, selbst durch erhöhte Mietzinsgebote, oft nicht zu überwinden. Wer als Wohnungssuchender bestimmte Merkmale trägt, wird schlicht ausgegrenzt, und zwar durchaus auch derjenige, der – obwohl Träger der genannten Merkmale – ein in jeder Hinsicht solider Mieter wäre; aber der Vermieter weiß es eben nicht. Solches Verhalten von Vermietern muß nicht irrational sein. Aber was hier privatwirtschaftlich rational sein mag, wird doch im Ergebnis gesellschaftlich nicht für akzeptabel gehalten.

Falsch wäre freilich die Vorstellung, daß es in der Marktwirtschaft prinzipiell keine Möglichkeit gibt, mit dem Informationsproblem, das den harten Kern der genannten Ausgrenzungsfälle zu bilden scheint, angemessen umzugehen. Vermieter würden sich weniger scheuen, zumindest bei einer attraktiven Miete nicht, das Risiko, an unerwünschte Mieter zu geraten, in Kauf zu nehmen, wenn sie ausreichend Möglichkeiten hätten, diese, sobald sie sich als solche offenbart haben, wieder los zu werden. Es ist der überzogene gesetzliche Kündigungsschutz, der ihnen das verwehrt. Und auch deshalb verhalten sie sich wie beschrieben. Es ist aber nicht dem Markt als Versagen vorzuwerfen, was Folge staatlicher Regulierung ist, welche Gründe im übrigen es auch immer für diese Regulierung geben mag.

Richtig ist freilich, daß Mieter, die im Sinne des Vermieters unerwünscht sind (und nicht bloß bestimmter Merkmale wegen als solche erscheinen), im Falle eines völlig freien Wohnungsmarktes immer wieder auf der Straße sitzen werden oder extrem hohe Mieten zahlen müssen. Und es ist sozialer Konsens, daß es damit nicht ohne weiteres sein Bewenden haben soll.

**1110** Nicht nur Randgruppen beklagen sich über Vermieter. Unbeschränkte Vertragsfreiheit für Mietwohnungen bringt unter bestimmten Umständen eine Übervorteilung von Mietern mit sich, die die Gesellschaft nicht akzeptiert. Der Mietvertrag gehört zu den typischerweise sehr langfristigen Vertragsbeziehungen, in denen der eine Partner der Gefahr ausgesetzt ist, daß der andere sich durch opportunistisches Verhalten Vorteile auf Kosten des ersteren verschafft, wenn dem nicht durch geeignete vertragliche Abmachungen vorgebeugt wird.

Die Möglichkeit zur „opportunistischen" Übervorteilung des Mieters in Mietverhältnissen ohne vertraglichen Kündigungsschutz entsteht deshalb so häufig, weil der Mieter meist an einem konkreten Mietverhältnis ein größeres Interesse hat, als der Vermieter. Der Mieter wendet Umzugskosten (im weitesten Sinne) auf, und er investiert in den Aufbau sozialer Beziehungen am Wohnstandort. Da beide Investitionen irreversibel sind, wird der Mieter in hohem Maße immobil. Die Immobilität eröffnet dem Vermieter die Möglichkeit, mittels Änderungskündigung zu Mieterhöhungen zu kommen, bis er die Schmerzgrenze des Mieters, die wegen dessen Immobilität hinausgeschoben ist, erreicht hat.

Wenn der Vermieter das Vertragsverhältnis definitiv lösen möchte, entsteht das Problem, wie stark und auf welche Weise das besondere Interesse des Mieters an einer Fortsetzung des Mietverhältnisses die Entscheidung letztlich mitbestimmen soll. Den Mie-

ter schützt zwar das allgemeine Vertragsrecht vor Willkür seines Vertragspartners. Aber das reicht oft nicht aus. Ausreichend sichern könnte sich der Mieter am völlig freien Wohnungsmarkt nur, indem er Vertragsklauseln vereinbart, die ihn vor opportunistischen Änderungskündigungen und vor einem ungewollten Ende des Mietverhältnisses im gewünschten Maße bewahren, was selbstverständlich eine erhöhte Miete bedingt.

Freilich bleiben zwei Fragen, auf die sich die Antwort nicht von selbst versteht. Genügt am Wohnungsmarkt das Willkürverbot des allgemeinen Vertragsrechts, einen Vertragspartner zu schützen, der es unterlassen hat – aus mangelnder Voraussicht zum Beispiel –, sich rechtzeitig die von ihm später benötigte Vertragssicherheit auszubedingen, der insoweit also seinen unzureichenden Schutz selbst zu vertreten hat? Und: Ist es nicht wirklichkeitsfremd zu unterstellen, ein Mieter habe allemal die Möglichkeit der Wahl zwischen Vertragstypen mit je unterschiedlicher – aber je nach Präferenzen doch auch attraktiver – Kombination von Anfangsmiethöhe, Schutz vor Kündigung und Schutz vor unangemessener Mietsteigerung? Zumindest die schon erwähnten „Träger bestimmter Merkmale", welche den Verdacht begründen, sie seien „schlechte Mieter", könnten bezüglich ihres Interesses an Kündigungsschutz vor einem leeren Markt stehen.

Viele der genannten Probleme schrumpfen sehr stark in sich zusammen, wenn der Wohnungsmarkt ein normalerweise ausgeglichener Markt ist. Nichts entmachtet den Vermieter, schützt den Mieter mehr als ein reichliches Wohnungsangebot. Auf einem ausgeglichenen und voll funktionsfähigen Wohnungsmarkt, zu dem gelegentliche partielle Leerstände ebenso gehören wie partielle Knappheitslagen, kommt der normale Vermieter nicht auf die Idee, seine Mieter schlecht zu behandeln in dem Vertrauen, er finde alsbald ebenso gute neue, wenn er die alten vergrault hat. Daß das Eigeninteresse des Vermieters an guten Dauermietern auch bei reichlichem Wohnungsangebot den unerwünschten Mieter nicht vor Kündigung schützt, steht auf einem anderen Blatt.

**1111** Viele Menschen wohnen in Mietwohnungen, obwohl sie es vorziehen würden, ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung zu erwerben. Sie sind darüber unzufrieden, und auch gesellschaftspolitisch wird dies beklagt (Ziffer 3109). Zu einem erheblichen Teil sind die Gründe für eine geringe Eigentümerquote selbstverständlich unüberwindlich. Es können nicht alle das gleiche haben. Zu einem Teil sind sie aber auch nicht unüberwindlich.

Wer Wohnungseigentum erwerben will, muß sich im allgemeinen verschulden, in den Problemfällen sogar in besonderem Maße. Wer sich verschulden will, muß kreditwürdig sein. Die Kreditwürdigkeit muß beurteilt werden. Die Kreditmärkte haben nun mit dem Problem zu tun, daß jedes Urteil über Kreditwürdigkeit ein unsicheres Urteil ist. Das gilt in besonderem Maße, wenn das „Vermögen" eines Kreditsuchenden vor allem im Marktwert seiner Arbeitskraft, in seinem „Humankapital" liegt. Außerdem ist das Kreditrisiko bei der Finanzierung einer eigengenutzten Wohnung im allgemeinen höher als bei einer Mietwohnung, dessen Bewohner gekündigt werden kann, wenn er seine Miete nicht bezahlt. Übersteigt die Unsicherheit der Kreditwürdigkeit ein gewisses Maß, unterbleibt ein Kredit ganz, jedenfalls ein ausreichend hoher. Ein risikogerecht erhöhter Zins ist in diesen Fällen regelmäßig keine Lösung, weder für die Bank, noch für den Kreditsuchenden, zumal für den im Grunde soliden. Der Gesellschaft gefällt das nicht. Denn auch derjenige geht leer aus, der sich im Falle eines Kredits – zu normalen Zinsen – als guter Schuldner erwiese; er ist ja im vorhinein oft nicht von einem schlechten Schuldner zu unterscheiden. Es geht zwar nicht um ein spezifisch wohnungswirtschaftliches Problem und auch nicht um ein subventionsfrei lösbares. Aber der Fall spielt beim Erwerb von Wohnungseigentum eine besondere Rolle und wird hier, wie schon erwähnt, gesellschaftspolitisch besonders ernst genommen.

**1112** Wohnungen stehen im Verbund miteinander. Aus dieser Verbindung resultieren „siedlungsstrukturelle Zusammenhänge, die ihrerseits der Abstützung durch infrastrukturelle Ausstattung bedürfen"[1]). Die Wohnungsversorgung ist zudem mit der Städteplanung, der Landesplanung und der Raumordnung in Übereinstimmung zu bringen. Kaum etwas, was auf diesen Feldern geschieht, kann jeden einzelnen so zufriedenstellen, wie er es bei der Bedienung seiner individuellen Wünsche auf den meisten anderen Märkten gewohnt ist.

**1113** Ein Sonderfall der räumlichen Verbundwirkung liegt vor, wenn das schlechte Aussehen und Image vieler Häuser den Ruf eines ganzen Viertels oder eines ganzen Straßenzugs verderben. Sind Wohnungen sehr weit verfallen und wäre eine deutliche Qualitätsverbesserung im Prinzip rentabel, mag der einzelne Hausbesitzer trotzdem davon absehen, die Investition vorzunehmen, weil er die Möglichkeit, die Wohnung nach einer Instandsetzung und Modernisierung an entsprechend kaufkräftige Nachfrager zu vermieten oder zu verkaufen, für zu unsicher hält. Denn die Vermietbarkeit einer Wohnung mit gutem Standard wird davon mitbestimmt, ob der potentielle Mieter sich in seiner Nachbarschaft wohl fühlen würde. Gute Mieteinnahmen könnte jeder Hausbesitzer in einer solchen Gegend erwarten, wenn alle oder die meisten von ihnen modernisieren. Jeder einzelne Investor muß aber fürchten, daß er als solcher allein bleibt und deshalb eine Fehlinvestition tätigt. Hier liegt ein Koordinationsproblem vor, das der Markt nicht spontan löst. Bleiben die Investitionen blokkiert, kann ein Viertel stark verfallen und sich in einen Slum verwandeln. Anschauung dafür findet sich in Westdeutschland kaum; dies hängt mit der hier vergleichsweise starken Neigung der Hausbesitzer zu guter Instandhaltung und rechtzeitiger Modernisierung, aber wohl auch mit der aktiven Stadterneuerungspolitik zusammen. In ostdeutschen Städten mit ihren großen verfallenen Wohngebieten ist nicht auszuschließen, daß solche Probleme auftreten werden.

---

[1]) Heuer, Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge, in: Kompendium der Wohnungswirtschaft, München und Wien, 1991, S. 24.

**1114** Was die Menschen an den Ergebnissen des Wohnungsmarktes typischerweise nicht befriedigt, ist nicht in erster Linie von der Art, daß man sagen dürfte, ein freier Wohnungsmarkt verfehle grundsätzlich die bestmöglichen Ergebnisse. Von einem „Versagen" des Wohnungsmarktes in dem Sinne, daß dieser – anders als die meisten anderen Märkte – nicht in der Lage wäre, die Nachfrager bestmöglich im Hinblick auf Preis und Qualität nach Maßgabe der individuellen Präferenzen und der individuellen Kaufkraft zu versorgen, kann in einer generalisierenden Weise nicht die Rede sein. Die Ursachen für das Unbefriedigende an den Ergebnissen des Wohnungsmarktes, die zuvor darzulegen waren, sind in erster Linie anderer Art. Die Ergebnisse des freien Marktes stiften Unzufriedenheit, die aus verteilungspolitischen Gründen, aus sozialen Gründen ernst zu nehmen ist. Und sie stiften Unzufriedenheit, weil die Menschen sich nun einmal herausnehmen, die Ergebnisse des Marktes selbst dort unbefriedigend zu finden, wo sie bestmögliche sind.

Alle Unzufriedenheit läßt die Menschen darauf drängen, daß der Staat versucht, es besser zu machen als der Markt. Unter der Einwirkung staatlichen Selbermachens, staatlichen Intervenierens und Reglementierens werden die Ergebnisse andere. Sie werden nicht nur verbessert. In vieler Hinsicht werden sie auch verschlechtert. Die Menschen erhalten aber keine Möglichkeit mehr, dies festzustellen. Seit Generationen ist nicht mehr ausprobiert worden, was ein einigermaßen freier Wohnungsmarkt vermag. Stattdessen antwortet der Staat auf die immer unbefriedigender werdenden Ergebnisse fast immer mit noch stärkerem Intervenieren und Regulieren. Die Kraft zu wesentlichen Befreiungsschritten, wie bei dem Abbau der Wohnungszwangswirtschaft im Jahre 1960, der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit oder der Einführung des Vorhaben- und Erschließungsplans, bringt er nur selten auf.

Die Regulierung hat vor allem den Preismechanismus weithin außer Kraft gesetzt. Dadurch wird zum einen verhindert, daß der Staat auch nur dort seine Ziele erreicht, wo es in der Tat ohne ihn nicht geht, im sozialen Bereich nämlich. Denn ohne marktwirtschaftliche Effizienz wird Sozialpolitik unbezahlbar. Zum anderen führen Eingriffe in den Preismechanismus in großer Breite zu Nebenwirkungen, die die Probleme, die man eigentlich beseitigen wollte, auf lange Sicht fast überall vergrößern. Das betrifft vor allem die Angebotsseite des freien Wohnungsmarktes. In den meisten Fällen ist ein unbeeinträchtigtes marktwirtschaftliches Wohnungsangebot der Königsweg zu guten, jedenfalls zu den bestmöglichen Ergebnissen im Wohnungswesen. Daß auch die bestmöglichen Ergebnisse nicht so sind, wie sie die Menschen zufriedenstellen würden, muß man wohl zur conditio humana zählen. Dafür muß man eine andere Klagemauer aufsuchen.

**1115** Fast überall greift der Staat in Preise und Mengen ein. Er läßt im sogenannten sozialen Wohnungsbau mit horrenden Subventionen selbst bauen, er greift mit dem gesetzlichen Kündigungsschutz sowie mit dem Miethöherecht, das größtenteils Kündigungsschutzfolgenrecht ist, tief in die Vertragsfreiheit ein. Er beschränkt in gravierender Weise das Recht des Eigentümers auf eigene Nutzung und auf Veränderung der ihm gehörenden Sache. Er arbeitet im Baurecht mit Baugeboten, Modernisierungsgeboten und Erhaltungssatzungen. Er reagiert auf Wohnungsmangel mit Zweckentfremdungsverordnungen und anderen Sicherungsgesetzen der Länder. Er hat versucht, die Regelungen über Teilungserklärungen zu mißbrauchen, um die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen zu verhindern, was die Gerichte schließlich beendet haben. Und so fort und so fort. Manche dieser Maßnahmen mögen in volkswirtschaftlicher oder sozialpolitischer Hinsicht für sich genommen gerechtfertigt sein. In ihrer Gesamtheit haben sie die Wohnungswirtschaft in einem solchen Maße gefesselt, daß von einem freien Wohnungsmarkt nicht mehr die Rede sein kann. Wenn das Ergebnis der solcherart eingeschränkten Marktprozesse unbefriedigend ist, dann kommt man nicht daran vorbei, daß der Staat selbst ein hohes Maß an Verantwortung dafür trägt.

## II. Insbesondere: Gestörtes Anbieterverhalten

### 1. Bauen ohne strenges Renditekalkül?

**1201** Der Volkswirt wünscht sich Investitionen aufgrund eines strengen Renditekalküls, welches sicherstellt, daß im Wettbewerb um knappe Ressourcen nur und alle Projekte zum Zuge kommen, die mindestens die gleiche Rendite erwarten lassen wie alternativ mögliche Projekte. Aber Investitionen in der Wohnungswirtschaft, sei es für den Bau, sei es für die Modernisierung von Wohnungen, sind oft sehr viel weniger von einem strengen Renditekalkül bestimmt, als man vielleicht annimmt.

Die Investitionen in Wohnungen für die Eigennutzung sind das erste Musterbeispiel dafür. Hier tritt die zu kalkulierende Mietersparnis im Verhältnis zu den Investitionskosten als Investitionskriterium meist weit zurück hinter anderen Kriterien. Beim Erwerb von Wohnungseigentum zählt eben nicht nur die Beschaffung von Wohnraum und der Preis dafür, sondern vieles andere mehr. Was man sich an Belastung des Haushaltsbudgets leisten kann, wird oft zum entscheidenden Prüfstein. Das ist nicht irrational, und volkswirtschaftliche Bedenken gibt es dagegen selbstverständlich nicht.

Die Investitionen in den Mietwohnungsbau von vielen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften tragen ebenfalls vielen Gesichtspunkten Rechnung, die von bestimmten Interessen der Gesellschaft geprägt sind und in einem strengen Renditekalkül nicht vorkommen. Die Liquidität der betreffenden Unternehmen ist hier eher der limitierende Faktor als eine unbefriedigende Gewinnaussicht.

Selbst Investitionen in Mietwohnungen, die zum Zwecke der Kapitalanlage vorgenommen werden, folgen offensichtlich in vielen Fällen Überlegungen, in denen letztlich Faktoren den Ausschlag geben, die nicht jedermann rational erscheinen. Die Sicherheit der Vermögensanlage ist solch ein Gesichtspunkt, wenn er – früher wohl noch häufiger als heute – Menschen veranlaßt, ihr Geld ohne abwägendes Kalkül auf jeden Fall in Wohnungsvermögen anzulegen.

Nicht besonders rational ist oftmals die Art der Berücksichtigung von Steuervorteilen als wichtigen Elementen der Abwägung von Kosten und Ertrag bei einer Investitionsentscheidung. Anscheinend ist vielen Bürgern eine Mark, die sie dem Staat vorenthalten können, viel mehr wert als eine Mark normal erwirtschafteten Ertrags. Massenhaft ist es hier schon zu bösen Überraschungen gekommen, aufgrund der gröblichen Vernachlässigung einer soliden Renditebasis.

All dies läßt erwarten, daß eigentlich die Investitionen in der Wohnungswirtschaft weit höher ausfallen müßten, als es aufgrund eines strengen Renditekalküls zu erwarten wäre. Es gibt allerdings auch nicht rechenhafte, nicht kalkulierbare Faktoren, die in die Gegenrichtung wirken. Und der Saldo aus beidem wäre also offen. Ja, wenn man die Entwicklung im frei finanzierten Mietwohnungsbau in den vergangenen zehn Jahren betrachtet – von der jüngsten Belebung einmal abgesehen –, so muß man einen negativen Trend deuten, der mit rein rechnerisch erfaßbaren Renditeveränderungen nicht voll zu erklären ist.

**1202** Für eine volkswirtschaftliche Betrachtung ist ein Zuviel und ein Zuwenig an Investitionen in den Mietwohnungsbau gleichermaßen problematisch, mag auch der Wohnungspolitiker nur von letzterem aufgestört sein. Allerdings läßt sich das eigentlich Richtige quantitativ kaum bestimmen. Was man allenfalls leisten kann, ist die Ermittlung einer kalkulatorischen Miete für typische Neubauwohnungen, bei der sich rechnerisch über die wirtschaftliche Lebensdauer der Immobilie ein Ausgleich von Einzahlungen und Auszahlungen unter Berücksichtigung der kapitalmarktmäßigen Verzinsung der eingesetzten eigenen und fremden Mittel ergibt. Hierauf kann man dann Bezug nehmen, sowohl bei der weiteren Analyse des beobachtbaren Investorenverhaltens als auch bei der Prüfung des Bedarfs an wohnungspolitischen Konsequenzen. Eine Modellrechnung mit dieser Zielsetzung wird im folgenden vorgestellt. Da sich selbst unter idealtypischen Modellbedingungen das Problem der Investitionsrisiken, um die es anschließend insbesondere geht, nicht in leicht faßlicher Weise berücksichtigen läßt, wird von ihm zunächst ganz abgesehen. Die von unserem modellmäßigen Anbieter geforderte Miete ist also die rechnerische Mindestmiete für einen Investor mit sicheren Erwartungen – zugegebenermaßen keine wirklichkeitsnahe Größe, sondern eine Größe für analytische Zwecke.

## 2. Die rechnerische Mindestmiete für einen Investor mit sicheren Erwartungen – ein Referenzfall

**1203** Bestimmt werde die rechnerische Anfangsmiete für eine Neubauwohnung bestimmter Größe und Qualität, die eine Investition in dem zuvor definierten Sinne gerade lohnend macht, wenn sie in der Zeit in marktgerechter Weise erhöht werden darf. Vorzugeben bzw. vorgegeben sind die Herstellungskosten, die Grundstückskosten, die Finanzierungsstruktur, der Zins für das Fremdkapital, die steuerlichen Bedingungen, der Aufwand für Instandhaltung und Verwaltung, die erwartete Nutzungsdauer der Wohnung und das Zeitprofil für den Wertverzehr, der erwartete Anstieg der Mieten in der Zeit. Die zu ermittelnde Mindestmiete für den Investor sei definiert als Grundmiete mit Aufwand für Instandhaltung und Verwaltung sowie mit Mietausfallwagnis und Grundsteuer.

Für die Mietsteigerungserwartungen und den Marktzins wird mit alternativen Annahmen gerechnet, allerdings mit wenigen Alternativen. Die Bedeutung der steuerlichen Bedingungen wird an anderer Stelle dieses Gutachtens eingehender erörtert (Ziffern 8101ff). Im übrigen wird zunächst davon ausgegangen, der Investor, ein körperschaftsteuerpflichtiges Unternehmen, könne die steuerlichen Anfangsverluste aus der in Rede stehenden Investition voll mit anderweitigen Gewinnen verrechnen. Die Bedeutung der Tatsache, daß dies oft nicht zutrifft, ist später zu erörtern (Ziffern 1209, 1211).

**1204** Im einzelnen wurden folgende Annahmen getroffen:

- Der Preis für den anteilig zu erwerbenden Boden beträgt 400 DM je Quadratmeter Wohnfläche.
- Die Herstellungskosten für die Wohnung betragen 3100 DM/m$^2$, der Gesamtaufwand mithin 3500 DM/m$^2$.
- Die Nutzungsdauer der Wohnung wird mit 70 Jahren veranschlagt. Allfällige durchgreifende Modernisierungen, die zwischenzeitlich stattfinden und sowohl den Mietwert als auch die Restnutzungsdauer erhöhen, sind mitzudenken, bleiben aber sowohl auf der Mieteinnahmenseite wie auf der Ausgabenseite unberücksichtigt. (Sie sind als Investition sui generis anzusehen.)
- Für die Entwicklung der Grundmiete wurde ein Anstieg mit konstanter Rate angenommen. In diese Rate gehen ein allgemeiner Anstieg des Mietniveaus in der Zeit, bei elastischem Angebot an Neubauwohnungen im wesentlichen vom Anstieg der Baukosten in der Zeit determiniert, und ein Abfall des relativen Mietwerts der konkreten Wohnung infolge Alterung (trotz normaler Instandhaltung) ein. Für den Saldo dieser Effekte wurden alternative Annahmen getroffen: Der

zeitliche Mietpfad bleibt konstant, steigt mit 1 vH, 2 vH oder 3 vH jährlich.

— Die Bodenpreissteigerungsrate wird in Höhe des Zinssatzes nach Steuern des Unternehmens veranschlagt. Das ist eine sehr vorsichtige Annahme.

— Es wird mit einem Ausfall der Mieten in Höhe von 2 vH gerechnet.

— Die Verwaltungskosten werden auf anfänglich 7,50 DM je m² und Jahr taxiert. Sie steigen um 1,5 Prozentpunkte je Jahr rascher als die Mieteinnahmen.

— Die Annahmen zu den Instandhaltungskosten basieren auf der Untersuchung der Deutschen Baurevision von 1991, Anlage 4. Da die Baurevision eine Querschnittsanalyse vorgenommen hat, waren zusätzlich Annahmen über die zeitliche Entwicklung der Instandhaltungspreise zu treffen. Die Kommission hat die Daten der Deutschen Baurevision auf das Jahr 1995 umbasiert und eine spezifische Preisentwicklung der Instandhaltungspreise von 1,5 Prozentpunkten oberhalb der Mietentwicklung angenommen. Die sich hiernach ergebenden Instandhaltungskosten werden, um einen geglätteten Verlauf in der Zeit zu bekommen, barwertneutral in einen Kostenstrom umgerechnet, der mit 5,5 vH jährlich steigt. Dieser Strom erfüllt zugleich die Bedingung, daß das Objekt nach dem 70. Jahr keinen Deckungsbeitrag mehr abwirft, paßt also zu der Annahme über die Nutzungsdauer der Wohnung. Die Instandhaltungskosten betragen danach anfangs 13,70 DM je m² und Jahr. Sie steigen, bedingt durch Preis- und Mengenwachstum, um 3,5 Prozentpunkte pro Jahr rascher als die Mieteinnahmen. Das sind keine knappen Vorgaben. Sie stellen auf den Fall einer sehr guten Instandhaltung und einer dementsprechenden Sicherung des Wohnwerts ab. Das gilt auch für den späteren Teil der Biographie unserer Musterwohnung.

— Der Investor nimmt Absetzungen für Abnutzung gemäß § 7 V EStG vor.

— Das Einkommen des Investors wird mit 45 vH besteuert (Kapitalgesellschaft). Es reiche aus, jederzeit vollen Verlustausgleich vorzunehmen. Vermögensteuer wird nicht berücksichtigt.

— Der Gewerbesteuerhebesatz und der Grundsteuerhebesatz betragen jeweils 400 vH. Der Einheitswert betrage 648 DM/m². Von der Gewerbekapitalsteuer, deren Bemessungsgrundlage zunächst negativ wäre, wird für das Objekt abgesehen. Ferner wird die Sonderregelung des § 9 Nr. 1 GewStG außer Acht gelassen.

— Ein Viertel der Anschaffungsausgabe wird mit Eigenkapital finanziert. Der Rest wird mit einem Annuitätendarlehen finanziert, dessen anfängliche Tilgungsrate 1 vH beträgt.

— Für den Zinssatz werden alternativ 7 %, 7,5 %, 8 % und 8,5 % angenommen.

**1205** Für die aufgrund dieser Vorgaben ermittelte rechnerische Mindestmiete für einen Investor mit sicheren Erwartungen ergeben sich die in Tabelle 1.1 dargestellten Ergebnisse. Es sind Angaben für die anfängliche Grundmiete je Quadratmeter und Monat. Die darin enthaltenen Ansätze für Verwaltung und Instandhaltung belaufen sich auf 1,77 DM je m² und Monat. Für mögliche Mietausfälle und die Grundsteuer sind weitere 1,04 DM je m² und Monat vorzusehen. Die für den Kapitaldienst verfügbaren Mietenanteile liegen also um diese Beträge niedriger. Dem Kapitaldienst dienen außerdem die Ertragsteuerersparnisse.

Tabelle 1.1:

**Anfängliche rechnerische Mindestmiete für eine Neubauwohnung, angeboten durch eine Kapitalgesellschaft[1])**

(Grundmiete in DM je m² Wohnfläche und Monat)

| Kalkulatorische Steigerungsrate der Mieten | Rechnerische Anfangsmieten | | | |
|---|---|---|---|---|
| | kalkulatorischer Zinssatz | | | |
| | 7,0 % | 7,5 % | 8,0 % | 8,5 % |
| 0 vH | 18,20 | 19,00 | 19,80 | 20,60 |
| 1 vH | 15,50 | 16,20 | 16,90 | 17,60 |
| 2 vH | 13,40 | 13,90 | 14,50 | 15,10 |
| 3 vH | 11,70 | 12,10 | 12,50 | 13,00 |

[1]) Zu den Annahmen vgl. Ziffer 1204.

Es rentierte sich zum Beispiel bei einer erwarteten Mietsteigerung von jährlich 2 vH und einem Zinssatz von 7,5 % der Bau der Wohnung ab einer Anfangsmiete von knapp 14 DM je m² und Monat. Die genannte Kombination von Zins und Mietsteigerungsrate ist eine vorsichtige Wahl, bedenkt man die angenommene sehr gute Instandhaltung sowie die Erfahrung, daß ein Hypothekenzins von dauerhaft 7,5 % eigentlich nur zu einer Inflationsrate paßt, die merklich über 2 vH liegt. Die Differenz von Hypothekenzins und Inflationsrate hat im langjährigen Durchschnitt seit 1967 bei etwa 4,75 Prozentpunkten gelegen[1]). Die ins Kalkül eingegangene Mietsteigerung läge also merklich unter der Inflationsrate. Die Kosten für Verwaltung und Instandhaltung, die Grundsteuer und die Mietausfälle beiseite genommen, stünden in diesem Fall für die Verzinsung des eingesetzten Kapitals und den Wertverzehr an der Wohnung anfänglich 11,10 DM je m² zur Verfügung (die Entlastung aufgrund der negativen Steuerbemessungsgrundlagen bei der Gewerbesteuer und Kör-

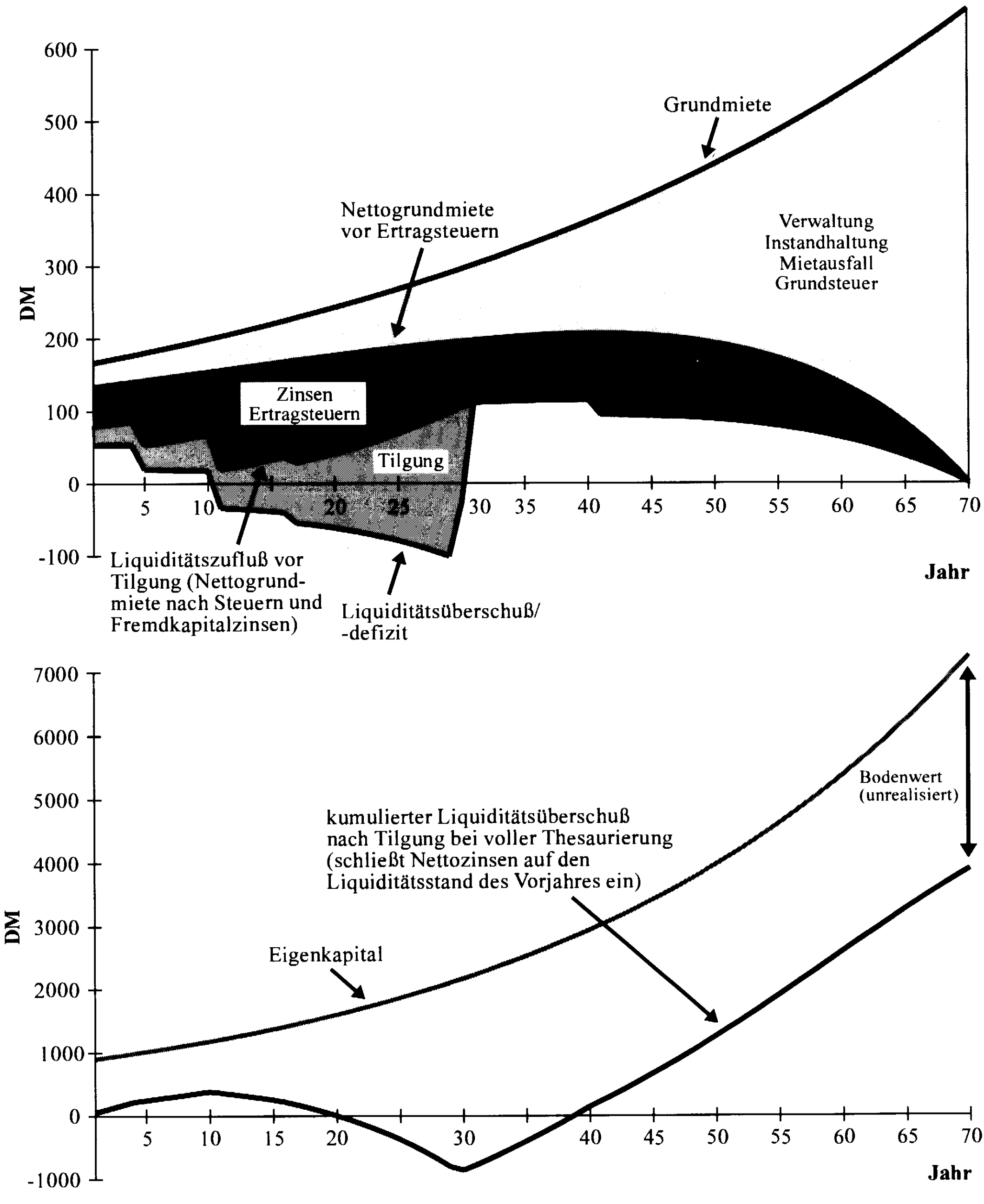
[1]) Quelle: Deutsche Bundesbank, Sollzinsen der Kreditinstitute für Hypothekarkredite auf Wohngrundstücke (durchschnittliche Effektivverzinsung), von 1967–Mai 1982: Zinsvereinbarungen aller Art, ab Juni 1982: Gleitzinsen; Statistisches Bundesamt, Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte (West); eigene Berechnungen.

perschaftsteuer nicht berücksichtigt). Das wären 10,80 DM je m² weniger, als der Zinsaufwand (einschließlich kalkulatorischer Verzinsung des Eigenkapitals) beträgt (Anhang 1).

In der Gewinn- und Verlustrechnung für die Steuerbilanz ergibt sich im ersten Jahr ein Verlust von 250 DM je m², der mit anderweitigen Gewinnen steuermindernd zu verrechnen wäre. In analoger Weise kommt es zu Steuerminderungen bei der Gewerbeertragsteuer. Unter Berücksichtigung des Liquiditätszuflusses aus dieser Verrechnung und nach Erhöhung um die kalkulatorischen Zinsen für das Eigenkapital, die ja keine Ausgaben sind, beläuft sich insoweit der Liquiditätszufluß beim Unternehmen auf 79,30 DM je m² im ersten Jahr. Abzusetzen wäre ein Tilgungsbetrag von 26,25 DM je m².

Die Phase der Anfangsverluste in steuerlicher Rechnung dauert 18 Jahre. Die Liquiditätszuflüsse aus dem Objekt vor Tilgung erreichen im 11. Jahr ein Minimum. Liquiditätsabflüsse (einschließlich Tilgungsbetrag) setzen im 11. Jahr ein; es gibt sie bis zum 30. Jahr, in dem die Tilgung des Fremdkapitals

Abbildung 1.1




Legende: Das Eigenkapital ist als Ertragswert abzüglich Schuldenstand definiert.

ausläuft. Abbildung 1.1 zeigt den Verlauf und das zeitliche Zusammenspiel der hier besonders herausgestellten Größen. Separat dargestellt sind die kumulierten Größen, die das Finanzierungsproblem veranschaulichen. Darin wird zugleich deutlich, welch große Rolle der Wert des Grundstücksanteils am Ende der Lebensdauer der Wohnung, also nach 70 Jahren, für das Erreichen einer gerade auskömmlichen Rendite des Investments spielt.

### 3. Der Vergleich mit der „Kostenmiete"

**1206** Die Diskussion über die Rentierlichkeit von Investitionen in den Mietwohnungsbau wird unseligerweise vielfach noch immer anhand des Konzepts der Kostenmiete nach der Zweiten Berechnungsverordnung für Mieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau geführt (Ziffern 6101 ff). Dabei läßt sich ein Mangel an Rentierlichkeit von Investitionen in den Mietwohnungsbau unter Verweis auf „Kostenmieten" von geradezu abenteuerlicher Höhe belegen. Das zuvor vorgestellte Modellkalkül für eine Miete, die privatwirtschaftliche Investitionen in den Wohnungsbau (auf der Basis einer ganzen Reihe von Annahmen) gerade rentierlich erscheinen läßt, unterscheidet sich vor allem in zwei zentralen Punkten von dem Konzept der Kostenmiete. Der eine ist die Erwartung einer in der Zeit marktbestimmt steigenden Miete. Der zweite ist die Berücksichtigung von Steuervorteilen und Verlustverrechnungsmöglichkeiten.

**1207** Die Ergebnisse der Tabelle 1.1 zeigen, daß die Höhe der (rechnerisch) nötigen Anfangsmiete sehr stark von der Höhe der erwarteten Mietsteigerungen abhängt. Die Ergebnisse in der ersten Zeile, bei denen keinerlei Mieterhöhungen möglich ist, liegen um mehr als die Hälfte über den Ergebnissen, die für eine jährliche Steigerungsrate von 3 vH stehen. Die Ergebnisse der ersten Zeile stellen in etwa das dar, was man als Kostenmiete gelten lassen könnte, wenn man damit nichts anderes meinte als eine gerade auskömmliche konstante Miete, deren Realisierung langfristig sichergestellt wäre (ohne Gewinn über die kapitalmarktgerechte Verzinsung des Kapitals hinaus). Allerdings wäre es eine Kostenmiete bei Berücksichtigung der steuerlichen Vorteile gemäß § 7 V EStG und der hier angenommenen Wertsteigerung des Bodens, bei angemessener Dotierung von Pauschalen für Verwaltungskosten und Instandhaltungskosten, bei angemessener Eigenkapitalverzinsung und angemessener Berücksichtigung der Kapitalfreisetzung/Kapitalbindung und bei dem angenommenen Mietausfallwagnis. Die „Kostenmiete", wie sie häufig in der öffentlichen Diskussion vorgeführt wird, würde im vorliegenden Fall fast 26 DM betragen, also wesentlich höher liegen. Diese Kostenmiete ist entsprechend der Konzeption der Grundmiete ohne Betriebskosten kalkuliert (von der Grundsteuer abgesehen). Siehe dazu Anhang 2.

Die anfängliche Miete kann bei Mietsteigerungserwartungen geringer ausfallen, weil der Investor das, was an einer vollen Verzinsung des eingesetzten Kapitals fehlt, in späteren Jahren vereinnahmen kann. In Höhe der Differenz entstehen zwar zunächst Liquiditätslücken gegenüber einem Investment mit konstanten Einnahmeströmen, in gleicher Höhe steigt aber auch der Wert der Immobilie, genauer: er entwickelt sich günstiger als bei einer Immobilie mit erstarrten Mieten. Denn schon im Folgejahr ist die Miete annahmegemäß gestiegen und auch alle folgenden entsprechend höheren Mietzahlungsströme sind um ein Jahr näher gerückt und bei der Ertragswertermittlung des Objekts entsprechend weniger zu diskontieren. Je höher die Rate der erwarteten Mietsteigerung ist, desto höher ist der Anteil an der benötigten beziehungsweise geforderten Kapitalverzinsung, der zunächst in Form von Wertsteigerungen anfällt. Je höher die erwartete Rate der realen Mietsteigerung ist, desto geringer kann die Anfangsmiete ausfallen.

**1208** Im Zusammenspiel mit der Ertragsbesteuerung ergibt sich ein besonderer Vorteil für Investitionsobjekte, die einen ansteigenden Einzahlungsüberschuß aufweisen, wenn man sie mit solchen vergleicht, die konstante Einzahlungsüberschüsse liefern. Denn während bei letzteren die Erträge in Form der laufenden Gewinne relativ rasch anfallen und entsprechend früh Ertragsteuern kosten, bleiben die korrespondierenden Wertsteigerungen bei den ersteren zunächst aus der steuerlichen Bemessungsgrundlage heraus (fallen als stille Reserven an) und führen erst bei Realisation, mithin später, zu einer Steuerbelastung. Dabei ist weiterhin die Möglichkeit zu voller Verlustverrechnung unterstellt.

**1209** Die Berücksichtigung von Steuervorteilen und steuerlichen Verlustverrechnungsmöglichkeiten ist ein wichtiges Element in jedem privatwirtschaftlichen Investitionskalkül für den Wohnungsbau. Bei der Ermittlung der „Kostenmiete" (entsprechend der Zweiten Berechnungsverordnung) fehlt es hingegen. Die Steuervorteile ergeben sich aus der Zulässigkeit von Absetzungen für Abnutzung (AfA), die in den Anfangsjahren der Nutzung einer Wohnung weit über den ökonomischen Wertverzehr hinausgehen. Die Möglichkeit der Verrechnung von Verlusten aus einer Investition mit anderweitigen Einkünften des Steuerpflichtigen ist in der Wohnungswirtschaft deshalb so bedeutsam, weil es hier normalerweise und nicht nur ausnahmsweise nach einer Investition über viele Jahre hinweg zu einem Überschuß des Aufwands (einschließlich AfA) über die Mieteinnahmen kommt, und zwar meist in ganz beträchtlicher Höhe. Wer diese Verluste nicht alsbald steuerlich geltend machen kann, weil er keine ausreichenden anderweitigen steuerpflichtigen Einkünfte hat, ist in großem Nachteil. Er hat nichts oder wenig von der steuerlich zulässigen Beschleunigung der Abschreibungen. Und er muß zunächst einmal (teilweise) auf die Beteiligung des Staates an den Verlusten verzichten, die er in den Anfangsjahren erleidet, weil er anfangs – selbst im Falle einer langfristig voll rentierlichen Investition – die Zinsen nicht voll verdient, die er für sein Fremdkapital zu zahlen hat. Letzteres hängt damit zusammen, daß im Maße der Inflationsrate der entsprechend erhöhte Zins gleichsam einen Ausgleich für die reale Entwertung einer Geldschuld darstellt und insoweit im Grunde als Realtilgung, nicht als realer Aufwand anzusehen ist. Später über-

holt dann die – steigende – Mieteinnahme die – sinkende – Zinszahlung.

Wie groß der Nachteil eines Investors ohne ausreichende anderweitige steuerpflichtige Einkünfte ist, hängt von vielen Faktoren ab, namentlich davon, wie hoch er sich verschuldet hat, wie hoch die Inflationsrate und dementsprechend der Schuldzins ist und wie dauerhaft es ihm an Verlustverrechnungsmöglichkeiten mangelt. Die Kommission hat sich einmal Anschauung davon verschaffen wollen, wie weit der Nachteil unter extrem ungünstigen Annahmen hinsichtlich der individuellen Verhältnisse des Investors reichen könnte. Für eine entsprechende Rechnung wurde angenommen, er habe seine Investition zu hundert Prozent mit Fremdkapital finanziert, decke auch seine Liquiditätsverluste durch neue Schulden ab und verfüge nicht nur anfangs, sondern bis zum Ende der Lebensdauer der von ihm gebauten Wohnung über keine anderweitigen steuerpflichtigen Einkünfte, die zur Verlustverrechnung dienen könnten. Die Ergebnisse der Rechnung zeigen: Ein solcher Investor, zugegebenermaßen ein absonderlicher, müßte, ist er eine Kapitalgesellschaft, je nach (inflationsabhängiger) Zinshöhe und Mietsteigerungserwartung eine um 5 DM bis 8,50 DM höhere Anfangsmiete je Quadratmeter verlangen, wenn er auf seine Kosten kommen will, als ein Konkurrent, der volle Verlustverrechnungsmöglichkeiten hat.[1]) Der Investor käme damit am Mietwohnungsmarkt – unter Bedingungen des Wettbewerbs – selbstverständlich nicht zum Zuge und würde deshalb auch nicht investieren (es sei denn, er hätte anderweitige Kostenvorteile, die seine Wettbewerber nicht haben).

Die Bewertung der steuerlichen Vorteile aus dem Neubau oder Ersterwerb einer Wohnung zeigt sich auch bei deren Wertentwicklung. Es ist nicht zu übersehen, daß der Wert einer Wohnung im Falle eines Verkaufs ein Jahr nach Bezugsfertigkeit drastisch sinkt, da dem Erwerber die steuerlichen Vorteile des Bauherren verlorengehen. Die möglichen Wertverluste sind noch größer, wenn die Wohnung nur im vermieteten Zustand verkauft werden kann.

## 4. Beschädigte Investitionsneigung

**1210** Während die Bezugnahme auf die Kostenmiete die derzeitige Rentierlichkeit von Investitionen in den Mietwohnungsbau maßlos untertreibt, überschätzt man diese, und zwar möglicherweise beträchtlich, wenn man sich an die zuvor vorgeführte Rechnung zur „Mindestmiete für einen Investor mit sicheren Erwartungen" (und ständigen vollen Verlustverrechnungsmöglichkeiten) hält und etwa davon ausgeht, daß selbst bei vorsichtigen Mietsteigerungserwartungen eine Investition schon mit einer Anfangsmietrendite von 4,8 vH lohnend zu werden beginnt. Aus volkswirtschaftlicher Sicht müßte man es zwar begrüßen, wenn die potentiellen Investoren die Lage so günstig einschätzen würden; denn hier würde durchaus eine Normalverzinsung des eingesetzten Kapitals erwirtschaftet. Tatsächlich tun sie es im allgemeinen nicht und machen geltend, daß bei solch einer Anfangsmiete nur jemand investieren wird, der sich aus Gründen, wie sie unter Ziffer 1201 aufgeführt sind, nicht von einem strengen Renditekalkül leiten läßt.

Daß ein sorgfältig kalkulierender und vorsichtiger Kaufmann mit einer Grundmiete, die einer Anfangsmietrendite von 4,8 vH verspricht, nicht zufrieden sein mag und auch die inzwischen – in vielen Orten Deutschlands – höhere tatsächlich erzielbare Anfangsmiete (Ziffer 2108) ihm nicht überall ausreicht, hat eine ganze Reihe von Gründen. Es sind zum Teil Gründe, die mit dem Extremwertcharakter des Mindestmietenkonzepts zu tun haben. Es sind aber zum Teil auch Gründe, die sich nur aus einer nachhaltigen Beschädigung der Investitionsneigung erklären, welche die Wohnungspolitik zu verantworten hat. Hinzu kommen Umstände, die wichtige Investorengruppen vorläufig als Anbieter von Neubauwohnungen ausfallen lassen.

**1211** Die wichtigsten Gründe, warum eine volkswirtschaftlich auskömmlich erscheinende Mindestrendite vielen Investoren nicht ausreicht, sind im einzelnen:

(1) Mietsteigerungserwartungen beziehungsweise Wertsteigerungserwartungen von – im Mittel – mehreren Prozent per annum über 70 Jahre hinweg werden für zu riskant gehalten. Es gibt Risiken des Leerstands, der Veränderung der Lagegunst, der Geschmacksveränderung bei den Wohnungsnachfragern, der Realzinsänderung jenseits einer Zinsbindung usw., die es verständlich erscheinen lassen, daß Mietsteigerungserfahrungen der Vergangenheit nur mit großen Abstrichen in Zukunftserwartungen übernommen werden. Hier geht es aber möglicherweise auch um Grenzen der Rationalität im Unternehmerverhalten. Denn große Risikoscheu ist keinesfalls im allgemeinen anzutreffen, wenn es sich um Grundvermögen handelt. Weithin halten Unternehmen aller Wirtschaftsbereiche großes Immobilienvermögen außerhalb des betriebsnotwendigen Sachkapitals, das oftmals eine kümmerliche laufende Rendite abwirft, wenn überhaupt eine. Darin käme entweder ein überaus dürftiges Immobilienmanagement in den Unternehmen zum Ausdruck oder eben doch die Bereitschaft, Kapital auf Wertsteigerungserwartungen hin anzulegen oder jedenfalls eine solche Anlage beizubehalten. Richtig ist wohl: Es erscheint nicht selbstverständlich,

[1]) Bei diesen Rechnungen ist angenommen, daß die Mieten keine Risikoprämie abwerfen, der Investor also gerade so viel erwirtschaftet, wie auf die Dauer zur Bedienung des eingesetzten Kapitals entsprechend dem angenommenen Zinssatz erforderlich ist. Die oben angeführten maximalen Differenzen zwischen den rechnerischen Mindestmieten von Investoren mit vollen respektive mit gar keinen Verlustverrechnungsmöglichkeiten reduzieren sich, wenn Risikoprämien erwirtschaftet werden. Denn solche Mehrerlöse verursachen zunächst keine Mehrsteuern, soweit sie bloß Verluste vermindern, die andernfalls nicht zugleich verrechenbar wären. Oder auch: Die Verzögerung der Verlustverrechnung fällt dem Umfang und der Zeitdauer nach geringer aus, als wenn keine Risikoprämien erwirtschaftet werden.

daß man in Deutschland risikotragendes Kapital für eine langfristige Anlage bei einer Renditeerwartung nach Steuern von 3,1 vH bekommt, wie es bei den Rechnungen zur Mindestmiete zunächst einmal unterstellt wird. Aber diese Rechnungen basieren auch auf einer sehr vorsichtigen Annahme hinsichtlich der zu erwartenden Mietsteigerungen. Eine Annahmenkonstellation von 2 vH jährlicher Mietsteigerung und 7,5 % Hypothekenzins läßt durchaus noch Luft für einen wahrscheinlich günstigeren Ausgang der Dinge. In den Augen vieler potentieller Investoren ist jedoch anscheinend ein günstiger Ausgang der Dinge bei solchen Annahmen noch nicht wahrscheinlich genug.

(2) Die Bedeutung des Liquiditätsdenkens im Falle langanhaltender Liquiditätsverluste, wie sie für Investitionen im Wohnungsbau typisch sind, darf bei einem vorsichtigen Kaufmann nicht unterschätzt werden. Der Leiter eines Unternehmens, der Liquiditätsverluste immer wieder durch Kredite abdecken will, ohne tatsächlich realisierte Gewinne vorweisen zu können (und nicht bloß den Aufbau stiller Reserven), riskiert seine Kreditwürdigkeit und damit die Existenz seines Unternehmens.

(3) Schon aus institutionellen Gründen - wenn nicht aus Vorsichtsgründen - darf der Aufbau stiller Reserven nicht gleichgesetzt werden mit dem Erzielen tatsächlicher Gewinne. Bei Investitionen in den Wohnungsbau aber bestehen über viele Jahre hinweg die „Gewinne" vollständig im Aufbau stiller Reserven. Die handelsrechtlichen Regeln lassen es nicht zu, daß stille Reserven an die Stelle von Eigenkapital treten, wenn es um die Erfüllung von Eigenkapitalerfordernissen geht: Und, nicht zu vergessen, auch die Aktionäre wollen Gewinne sehen, die man anfassen kann.

Je weniger Gewinn in der Handelsbilanz ausgewiesen wird, weil eine steuerlich zulässige Unterbewertung auch in der Handelsbilanz vorgenommen wird, desto weniger kann ausgeschüttet werden. Seit einigen Jahren geht die Finanzverwaltung davon aus, daß für die Absetzungen für Abnutzung nach § 7 V EStG das umgekehrte Maßgeblichkeitsprinzip gilt. Das heißt, die Wahl dieses Abschreibungsverfahrens stellt die Inanspruchnahme eines Wahlrechts im Sinne des § 5 I S. 2 EStG dar, so daß beschleunigte Abschreibungen steuerlich nur anerkannt werden, wenn sie in gleicher Höhe auch in der Handelsbilanz vorgenommen werden.

(4) Die Mietsteigerungserwartungen sind aus Gründen der gravierenden Regulierung des Wohnungsmarktes stark gedrückt. Dies ist anscheinend ein besonders wichtiger Punkt. Die mietrechtlichen Regelungen gewähren ausreichende Mieterhöhungsmöglichkeiten nur in Zeiten niedriger Inflationsraten und eines dieserhalb geringen Anpassungsbedarfs. Wer einen Zeithorizont von 70 Jahren zu bedenken hat, muß die Möglichkeit berücksichtigen, daß die Geldentwertung und, ihr folgend, Zins und Renditeanspruch für das gebundene Kapital auch höher ausfallen können. Außerdem gibt es, institutionell bedingt, vielfältige Behinderungen in dem Verfahren, das zu einer prinzipiell zulässigen Mieterhöhung führt. Der Investor verlangt einen Ausgleich für all dies in Form einer höheren Anfangsmiete.

(5) Die Beschränkungen einer angemessenen Verwertung des Kapitalguts Wohnung durch die Kündigungsschutzregeln sind möglicherweise noch schwerwiegender als die Beschränkungen aufgrund des Miethöhegesetzes. Daß man „schlechte" Mieter nicht oder nur schwer loswerden kann, daß die Mieter selbst gegen vernünftig begründete unternehmerische Dispositionen, namentlich was die Wohnungsmodernisierung anbelangt, tausend Einspruchsmöglichkeiten haben, dafür mag es soziale Gründe geben, aber es muß bezahlt werden mit einer Zurückhaltung der Investoren, die, wenn überhaupt, nur durch eine entsprechend höhere Miete zu überwinden ist.

(6) Hinzu kommen die Politikrisiken für die Zukunft. Was es an renditefeindlichen Regulierungen nicht schon gibt, kann noch kommen. Die Investoren in den Wohnungsbau haben gelernt, wie gering der Respekt des Gesetzgebers vor berechtigten Kapitalverwertungsinteressen der Altinvestoren ist. Dieser hat sich zwar angewöhnt, bei neuen Regulierungen auf die Interessen von Investoren, die erst noch investieren sollen oder die gerade erst investiert haben, Rücksicht zu nehmen. Altinvestoren zählen aber wenig. Der Staat folgt hier der verbreiteten öffentlichen Meinung, daß Mieterhöhungen bei Altbauwohnungen, gar bei sehr alten, eigentlich beinah illegitim seien. Man kann auf solche Weise die Gefahr, auch Neuinvestoren abzuschrecken, nicht wirklich bannen. Diese antizipieren mehr und mehr, daß sie im Laufe der Jahre, wenn auch sie Altinvestoren sind, genauso schlecht behandelt werden wie ihre Vorgänger. Und was für regulierungsbedingte Behinderungen der Mietanpassung gilt, gilt mutatis mutandis auch für andere Formen wohnungspolitischer Intervention, im Grunde für jede Unstetigkeit der Wohnungspolitik. Auch neue Begünstigungsregeln, mit denen neue Investoren gelockt werden, haben negative Rückwirkungen auf die Rendite der Altinvestitionen, indem sie die Gleichgewichtsmieten am freien Wohnungsmarkt künstlich herabdrücken. Auf die Dauer kann man Investoren, die schon einmal im Wohnungsbau investiert haben, das Interesse am Wohnungsbau so sehr verderben, daß sie nur noch Unverständnis übrig haben für jemanden, der ihnen mit einer unter der Annahme idealer Bedingungen errechneten Mindestmietevorstellung kommt, die aus volkswirtschaftlicher Sicht als Anfangsmiete auskömmlich erscheinen soll.

(7) Die Verlustverrechnungsmöglichkeiten der Zukunft sind unsicher, wenn auch gewiß nirgends dauerhaft mit Null anzusetzen. Investoren müs-

sen mit den Wechselfällen des Wirtschaftslebens rechnen, auch mit der Möglichkeit des eigenen Versagens, und also darauf eingestellt sein, daß sie nicht zu allen Zeiten ausreichend hohe Einkommen erzielen, um die temporär typischerweise hohen steuerlichen Verluste aus einer Wohnungsbauinvestition damit verrechnen zu können, und das auch noch zu einem möglichst hohen Steuersatz. Stark zu Buche schlagen die steuerlichen Verluste vor allem in der Anfangsphase eines Investments. Daher investieren Unternehmen, die zur Zeit der Investition keine ausreichend hohen anderweitigen steuerpflichtigen Einkünfte haben oder für bald fest erwarten, meist überhaupt nicht in den Wohnungsbau. Wohlbemerkt, bloß erwartete anderweitige Einkünfte können durchaus einen hinreichend guten Ersatz für aktuelle Einkünfte bilden, da der Investor mittels Verlustvortrag die Verrechnung auch später vornehmen kann. Eine spätere Verrechnung ist allerdings weniger wertvoll als eine sofortige, schon des Zinsnachteils wegen. Außerdem ist der zwischenzeitliche Liquiditätsabfluß besonders schmerzlich, unter Umständen existenzbedrohend, wenn keine Verrechnung mit zeitgleichen anderweitigen Einkünften ihn sofort mindert.

Grenzen der baldigen Verlustverrechungsmöglichkeit und Probleme aus den zwischenzeitlichen Liquiditätsbelastungen spielen eine zunehmende Rolle, wenn die Investoren, wie es die gegenwärtige Marktlage erfordert, wesentlich über das mittelfristig gewohnte Maß hinaus in den Wohnungsbau investieren. Denn die sofortigen Verlustverrechnungsmöglichkeiten sind häufig schon durch die „normalen" Investitionen erschöpft. Steigende Grenzkosten des Angebots aus steuerlichen Gründen erschweren neben dem Engpaß an Haftungskapital die Ausweitung der Investitionstätigkeit.

(8) Wichtige Investorengruppen haben derzeit (und möglicherweise noch für längere Zeit) unzureichende oder gar keine Verlustverrechnungsmöglichkeiten. So geht es etwa vielen ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. Sie können noch – in der Summe hohe – Abschreibungen auf ihre Altbestände an Wohnungen vornehmen, nachdem der Gesetzgeber ihnen anläßlich der Überführung in die Steuerpflicht (1990) das Recht zugestanden hat, die Ansätze ihrer steuerlichen Anfangsbilanz (das heißt die Teilwerte) als Abschreibungsbasis zu verwenden. Wer nicht im Konzernverbund mit gewinnstarken Unternehmen steht, hat deshalb häufig keinen großen Spielraum, auch noch die steuerlichen Anfangsverluste aus neuen Investitionen alsbald mit anderweitigen Gewinnen zu verrechnen. Für die Neigung, dieserhalb keinen Neubau zu betreiben, muß immerhin neuerdings ein Preis bezahlt werden; der Gesetzgeber hat das Recht zur ungeminderten Verrechnung von Abschreibungsverlusten aus den Altbeständen an ein bestimmtes Investitionsvolumen geknüpft.

Noch schlechter steht es mit den Möglichkeiten der „Steuerersparnis" bei den kommunalen Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern (Sondergutachten, Ziffern 5301ff).

(9) Die Situation der Versicherungen als traditionell bedeutsame, wenngleich oft überschätzte Investorengruppe ist gegenüber früher verändert. Lebensversicherungen müssen heute mehr als früher darauf sehen, daß sie im Wettbewerb um den Versicherungsnehmer hohe Gewinnüberschüsse ausweisen und damit entsprechende Überschußbeteiligungen auch in der Zukunft verheißen können. Gewinne, die im Aufbau stiller Reserven „angelegt" sind, nützen ihnen dafür nicht. Das ist schädlich für den Wohnungsbau, wo der Aufbau stiller Reserven für den Investor immer mehr zum einzigen „Gewinn" für immer längere Zeit geworden ist. Erhöhte Absetzungen für Abnutzung nützen den Versicherungen kaum, weil die Erträge ihrer Investitionen ohnehin steuerfrei gestellt sind, soweit sie den Versicherungsnehmern zugute kommen. Außerdem machen auch die Versicherungen geltend, daß die Langfristrisiken bei der Verwertung des Kapitalguts Wohnung angesichts der schon bestehenden Regulierung des Wohnungsmarktes, der möglicherweise noch zu erwartenden Einfälle des Gesetzgebers und überhaupt der Unstetigkeit der Wohnungspolitik zu hoch geworden seien. So hat sich die Versicherungswirtschaft in den beiden letzten Jahrzehnten nach und nach aus dem Wohnungsmarkt zurückgezogen.

(10) Die meisten Genossenschaften investieren nicht mehr in den Wohnungsbau. Sie unterliegen nicht mehr der Baupflicht nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz. Als reine Vermietungsgenossenschaften sind sie mit den Umsätzen aus der Vermietung steuerbefreit. Die Umsätze aus anderen Einnahmen sind von der Steuerbefreiung ausgeschlossen. Soweit diese Einnahmen 10 vH der Gesamteinnahmen übersteigen, sind die Genossenschaften insgesamt steuerpflichtig. Zur Erlangung einer dauerhaften Rechtssicherheit haben viele Genossenschaften von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, für die Steuerpflicht zu optieren.

Aufgrund des vergleichsweise guten Zustands der Gebäudesubstanz sind die Aufwendungen für Erneuerung gering. Die Kapitalausstattung der Genossenschaften ist häufig sehr gut. Im öffentlich geförderten Wohnungsneubau wird aber nicht investiert, weil der Versorgungsauftrag für die Genossenschaftsmitglieder nicht im Einklang mit dem geförderten Personenkreis des Zweiten Wohnungsbaugesetzes steht. Für den frei finanzierten Wohnungsbau ergibt sich das Problem, daß die an sich notwendigen Neubaumieten erheblich über dem Mietniveau der vorhandenen Genossenschaftswohnungen liegen und deshalb aus Gründen des sozialen Friedens zwischen den Bewohnern auch für die neu eintretenden Genossen niedrige Mieten angesetzt werden müssen. Da die Altgenossen den

Vermögensvorteil, der hierdurch den eintretenden Genossen zuteil würde, nicht angemessen abschöpfen können, ist das Bauen für neue Genossen aus der Sicht der Genossenschaft scheinbar nicht wirtschaftlich, und es unterbleibt. Das wäre anders, wenn den neu eintretenden Genossen Anteile an der Genossenschaft zu nachfragegerechten Preisen verkauft werden könnten; im Maße der in Aussicht stehenden Mietvorteile würden Preise oberhalb des Nennwerts der Genossenschaftsanteile bewilligt, so daß die Altgenossen trotz der Gewährung von Mietvorteilen an neu eintretende Mitglieder keine Einbuße träfe.

(11) Viele Kleininvestoren investieren nicht mehr selbst im Mietwohnungsbau, weil das Wohnungsmanagement schwieriger geworden ist und weil ihnen deshalb, aber nicht nur deshalb, andere Vermögensanlagen (Aktien, Anteile an Fonds) attraktiver erscheinen. Hinzu kommt, daß die besondere Inflationserfahrung der älteren und der vorangegangenen Generation das Verhalten derer, die heute Investitionsentscheidungen zu treffen haben, nicht mehr im gleichen Maße prägt. Inflationsangst ist zwar noch immer ein wesentliches Motiv, sich für die Investition in Sachwerte, namentlich Immobilien, zu entscheiden, aber eben nicht mehr so häufig ein hinreichendes. Schließlich: Es gibt weniger Kleininvestoren im Wohnungsbau, weil es weniger Selbständigenhaushalte gibt. Diese haben herkömmlicherweise einen Teil ihrer Altersversorgung immer auch im Mietwohnungsbau gesehen. Zudem hat der Staat vor Jahren den Zugang zur gesetzlichen Rentenversicherung eröffnet. Die Neigung, in den Wohnungsbau zu investieren, ist nicht abgestorben, aber mehr und mehr sind zur Vermietung bestimmte Eigentumswohnungen und jüngst auch Fonds die Favoriten des Kleininvestors.

**1212** Daß potentielle Investoren für den Wohnungsbau nur gewonnen werden können, wenn der Markt ihnen eine nennenswert höhere Anfangsmiete verheißt als eine wirtschaftlich auskömmlich erscheinende Mindestmiete, war schon immer so. Was der Kaufmann „Gewinn und Wagnis" nennt, ist darin nicht enthalten. Aber früher war der Abstand zwischen wirtschaftlich auskömmlich erscheinender Mindestmiete und tatsächlicher Marktmiete, die Investoren als lohnend ansehen, geringer. Zwar kann auch heute keine Rede davon sein, daß die erzielbare Anfangsmiete in der Nähe der schimärenhaften sogenannten Kostenmiete liegen müsse, damit professionelle Investoren für den freifinanzierten Mietwohnungsbau gewonnen werden können. Aber von der Mindestmiete unserer Modellrechnung scheint das von den Investoren Gewünschte fast ebenso weit entfernt. Jedenfalls muß dieser Mindestsatz (für unsere Musterwohnung 13,90 DM je Quadratmeter und Monat) anscheinend wesentlich übertroffen werden, bevor sie das Bauen für den freien Markt lukrativ finden.

**1213** In der Marktwirtschaft gilt: Wer es am billigsten macht, kommt als erster zum Zuge. Danach der Zweitbilligste, der Drittbilligste und so fort, bis Nachfrage und Angebot sich – bei gerade markträumendem Preis – treffen. Unter günstigen Umständen gibt es der Billigen viele. Dann wird bei niedrigem Preis eine große Nachfrage befriedigt. Und es macht auch nichts aus, wenn von den ganz Billigen etliche ausfallen. Andere, die nicht viel mehr verlangen, treten an deren Stelle. Aber es muß nicht so sein. Unter ungünstigen Umständen kommt ein Marktausgleich erst zustande, wenn auch die Teuersten noch herangezogen werden. Dann wird bei hohem Preis eine entsprechend geringe Nachfrage befriedigt. Und der Ausfall von wenigen kann viel ausmachen.

In den vergangenen Jahren war es am deutschen Wohnungsmarkt wohl so, daß man den Fall ungünstiger Umstände als Grundmuster ansehen mußte. Wie schon dargestellt, hatten sich viele Investoren, auf deren Angebot früher fest zu rechnen war, vom Mietwohnungsbau weitgehend zurückgezogen und keinen Ersatz gefunden. Und dies betraf bedeutende Anbietergruppen, darunter nicht zuletzt solche, die es mit dem Renditedenken nicht so genau nehmen (Ziffer 1201). Zugleich hatte aus besonderen Gründen die Zahl an Wohnungssuchenden stark zugenommen. Ausländer und Umsiedler strömten ins Land. Ostdeutsche zogen nach dem Westen um. Es entspricht der Marktlogik, daß unter diesen Umständen ein neues Gleichgewicht nur gefunden werden konnte mit Mieten, bei denen auch das prinzipiell am wenigsten begrenzte Reservoir der professionellen, sorgfältig, aber risikobewußt kalkulierenden Investoren in weit höherem Maße als zuvor wieder für den freifinanzierten Mietwohnungsbau erschlossen wird, und zwar für den Mietwohnungsbau in der Breite, nicht nur für Wohnungen in spezifischen Knappheitslagen, der nie aufgehört hatte. Das wären Mieten weit oberhalb der Mindestmieten unserer Modellrechnung, von denen die Rede war, Mieten, mit denen nicht nur die sicheren Kosten des Wohnungsbaus bezahlt werden, sondern auch die ganze Unsicherheit der langfristigen Kapitalverwertung.

**1214** Dieser Prozeß der nachhaltigen Mietsteigerung, temporär sehr deutlich hinausgehend über das Maß der allgemeinen Preisniveauerhöhung, ist in den vergangenen Jahren voll in Gang gekommen, in einigen Städten wohl sogar überschießend. Man kann ihn unter den gegebenen Umständen nicht einfach beklagen, von Extremfällen abgesehen. Aber der einzige Weg, zu einem befriedigenden Marktausgleich zu gelangen, ist er nicht. Zumindest auf die Dauer kann man anstreben, die Investoren dafür zu gewinnen, daß sie es wieder billiger tun. Dazu braucht es gute und vor allem verläßliche Rahmenbedingungen seitens der Politik. Das Vertrauen darauf, daß sie verläßlich besser geworden sind, ist vermutlich nur sehr langsam zu gewinnen. Der Lohn für solche Politik wäre eine nach und nach wieder verringerte Risikoprämie, die die Investoren verlangen. Wohnungsbau war einmal eine besonders sichere Sache – und sollte es wieder werden. Wunder sind aber allenfalls zu erwarten von einem breiten, über die Parteien hinwegreichenden Konsens, eine Deregulierung des Wohnungsmarktes einzuleiten. Ohne dies ist auch fiskalisch nicht rasch und viel Geld zu

sparen. Ausreichendes Wohnungsangebot bei gestörtem Anbieterverhalten kostet entweder sehr hohe Mieten oder teure staatliche Förderung. Das aktuelle Hoch beim Wohnungsbau, auch beim Mietwohnungsbau, sollte darüber nicht hinwegtäuschen.

Gegenwärtig werden die ungelösten Probleme des Mietwohnungsbaus vor allem darin manifest, daß der Markt ihm sehr hohe Anfangsmieten bieten muß, damit er stattfindet, weniger darin, daß er – wie noch vor einigen Jahren – überhaupt nicht stattfindet.

## III. Insbesondere: Gestörter Verbund der Teilmärkte

### 1. Der Verbund der Teilmärkte – es gibt ihn

**1301** Wohnungsmärkte sind Bestandsmärkte. Die weit überwiegende Zahl der Haushalte, die einen neuen Mietvertrag abschließen, zieht in frei gewordene Wohnungen des Bestandes. Weniger als die Hälfte der Käufer von Eigenheimen oder Eigentumswohnungen beziehen einen Neubau. Wohnungsbestandsmärkte sind unter anderem differenziert nach der Lage der Gebäude, dem architektonischen Erscheinungsbild, dem Bauzustand und dem historisch gewachsenen Prestige bestimmter Stadtteile. Der Qualitätsstruktur der Bestände entspricht auf funktionsfähigen Märkten eine Preisstruktur. Wohnungen hoher Qualität sind teurer als Wohnungen geringerer Qualität. Der Wohnungsmarkt in der Bundesrepublik ist dadurch gekennzeichnet, daß aufgrund staatlicher Rahmenbedingungen, aber auch aufgrund privater Erwägungen Neubauwohnungen fast nur auf Teilmärkten hoher Qualität angeboten werden.

**1302** Ohne zusätzliche Investitionen der Anbieter in ihre Wohnungen – von normaler Instandhaltung abgesehen – „wandern" auf einem Wohnungsbestandsmarkt die Wohnungen im Zeitablauf im Qualitätsspektrum abwärts. Durch Investitionen kann dieser aus der Alterung der Wohnungen resultierende Prozeß des Qualitätsverfalls verzögert oder umgekehrt werden. Voraussetzung dafür ist auf den einzelnen Teilmärkten eine entsprechende Nachfrage, die solche Investitionen rentabel macht. Bleibt eine solche Nachfrage aus, dann bleiben auch qualitätserhaltende oder qualitätssteigernde Investitionen aus. Es kommt zu dem erwähnten Absinken der Qualität, gegebenenfalls durch Unterlassen normaler Instandhaltung sogar über das normale Maß hinaus.

Das durch Neubau ausgeweitete Angebot auf den Teilmärkten hoher Qualität und hoher Preise verringert dort bei gegebener Nachfrage die Preise (Wohnungspreise und Mieten). Dies ermöglicht Haushalten, die sich bisher nur preisgünstigere Wohnungen niedriger Qualität leisten konnten, einen Umzug auf den Neubaumarkt. Damit reduziert sich die Nachfrage auf den „Abwanderungsmärkten" und verbessert die Situation für die verbleibenden Haushalte beziehungsweise für Haushalte, die aus anderen Teilmärkten auf diese Märkte wechseln. Eine Angebotsausweitung im Neubau, die durch Zinssenkung oder Rationalisierung beim Bauen oder durch staatliche Förderung möglich wird, pflanzt sich in ihren „Versorgungseffekten" auf diese Weise auf andere Teilmärkte fort.

**1303** Dieser Verbund der Teilmärkte, der dazu führt, daß Verknappung oder auch Verbesserung der Angebotsbedingungen nicht auf den jeweiligen Teilmarkt beschränkt bleiben, wird mit einem Sammelbegriff als Filtering bezeichnet – Filtering-down der Wohnungen, Filtering-up der Haushalte. In einer engen Definition filtern Wohnungen dann, wenn ihre Preise sich relativ zum gegebenen Einkommen von Haushalten verschieben und sich die Position von Haushalten ohne Einkommensveränderungen – bezogen auf Wohnungen – verändert. Für die Funktionsweise von Märkten ist der möglichst enge Verbund der Teilmärkte, reguliert durch flexible Mietdifferentiale, von entscheidender Bedeutung. Nur wenn zunehmende Knappheit auf Teilmärkten relativ rasch zu Preissteigerungen führen kann, werden die Investoren durch Modernisierung das Angebot auf dem Teilmarkt hoher Nachfrage rasch ausweiten beziehungsweise in Erwartung dauerhaft hoher Bestandsmieten ihre Neubautätigkeit verstärken. Zeitlich rasche Anpassung ist das entscheidende Merkmal für einen funktionierenden Wohnungsmarkt.

**1304** Allerdings steht die Wohnungspolitik vor unterschiedlichen Interessenlagen. Haushalte, die in attraktiven Wohnungen zu tragbaren Mieten gut versorgt sind, möchten Mieterhöhungen als Folge allgemeiner Verknappung möglichst vermeiden. Sie haben ein Interesse daran, daß eine Verknappung sich möglichst langsam in Preiserhöhungen auswirkt. Auf rasche Anpassung angewiesen sind mobile, neugegründete Haushalte und solche, die aus ihren bisherigen Wohnungen in größere oder qualitativ hochwertigere Wohnungen umziehen wollen. Denn sie benötigen die Ausweitung des Angebotes bei den gesuchten Wohnungen. Dieser Interessengegensatz zwischen unterschiedlichen Nutzergruppen hat kurzfristig oft eine höhere Bedeutung als das langfristige Interesse aller Mieter an einem möglichst funktionsfähigen Wohnungsmarkt.

**1305** In der politischen Auseinandersetzung über die optimalen Rahmenbedingungen für Wohnungsmärkte spielen zwei Fehlurteile eine zentrale Rolle.

Erstes Fehlurteil: Vielfach wird unterstellt, daß knappheitsbedingte Mieterhöhungen im Bestand preiswerter, einfacher Wohnungen funktionslos seien, da dadurch kein knappheitsüberwindender Neubau angeregt werde. Mieterhöhungen in den älteren

Beständen werden vielfach nur dann als gerechtfertigt angesehen, wenn sie auf eine Erhöhung der Bewirtschaftungskosten zurückgehen.

Zweites Fehlurteil: Neubau sei für Haushalte mit geringen Einkommen und in Stadtregionen schon für Haushalte mit mittleren Einkommen unter den Produktionsbedingungen der Bundesrepublik zu teuer. Eine Stärkung des freifinanzierten Neubaus erhöhe nur das Angebot teurer Wohnungen. Daraus wird gefolgert, daß bei Wohnungsverknappung der Staat preiswerte Wohnungen in ausreichendem Umfang durch Subventionen für Haushalte mit niedrigen Einkommen bereitstellen solle, weil deren angemessene Wohnungsversorgung nur auf diese Weise erreicht werden könne.

Mit beiden Auffassungen wird der Verbund von Teilmärkten negiert. Negiert wird also, daß sich die Wirkung einer Änderung von Angebot und Nachfrage auf einem Teilmarkt über eine Verschiebung der Preisrelationen zwischen den Teilmärkten und die Anpassung der Nachfrage hieran auf andere Teilmärkte fortpflanzt, daß Bestands- und Neubauinvestitionen auf eine durch die Knappheitsänderung verursachte Verschiebung der Preise zwischen den Märkten reagieren.

Mit dem ersten Fehlurteil wird übersehen, daß Preiserhöhungen auf einem bestimmten Teilmarkt dazu führen, daß einzelne Haushalte auf benachbarte Teilmärkte ausweichen, auch solche besserer Qualität, weil die Preisunterschiede gegenüber besseren Wohnungen geringer geworden sind. Die Nachfrageerhöhung auf den benachbarten Märkten hat zur Folge, daß dort ebenfalls - wenn auch in geringerem Maße - die Preise steigen. Die Preiserhöhungen pflanzen sich abgeschwächt bis auf die Neubaumärkte fort. Eine Preiserhöhung auf Teilmärkten des Bestandes löst schließlich Neubaueffekte aus, weil die höheren Mieten im Bestand eine langfristige Renditeverbesserung signalisieren und außerdem die Neubaumieten steigen.

Die Forderung, das Angebot an preiswerten Wohnungen durch Neubauförderung zugunsten von Haushalten mit niedrigen Einkommen bereitzustellen, geht vorbei an den Folgewirkungen einer freifinanzierten Neubautätigkeit auf neubauferne Teilmärkte. Sie negiert die Erfahrung, daß durch Neubau Umzugsketten ausgelöst werden und Haushalte aus weniger attraktiven Wohnungen in Neubauten umziehen, was wiederum ermöglicht, daß die freigewordenen Wohnungen von anderen Haushalten bezogen werden können.

**1306** Jede erfolgreiche Wohnungspolitik muß die auf die beiden Fehlurteile gestützten Widerstände gegen eine Stärkung der Funktionsfähigkeit des Marktes überwinden. Dabei ist den Kritikern zuzugeben, daß die Anpassung auf den realen Märkten oft unbefriedigend verläuft. Selbst bei günstigen Rahmenbedingungen benötigt sie allein deshalb Zeit, weil jede wohnungswirtschaftliche Investition längere Vorbereitungsfristen erfordert. Dies gilt insbesondere für den Neubau. Hinzu kommt die Risikoscheu der Investoren. Sie reagieren gerade mit langfristigen Investitionen erst dann, wenn Preissignale sehr nachhaltig und eindeutig geworden sind. In der Zwischenzeit bestätigen Preiseffekte, denen (noch) keine Mengeneffekte gegenüberstehen, Zweifel an der Steuerungsleistung von Wohnungsmärkten.

## 2. Der Verbund hat sich verschlechtert

**1307** Für die Bundesrepublik ist festzustellen, daß die Funktionsweise der Märkte sich im Laufe der letzten Jahrzehnte aufgrund mehrerer Faktoren deutlich verschlechtert hat. Ohne daß die Auswirkungen im einzelnen quantifiziert werden können, haben folgende Veränderungen dazu beigetragen, die Anpassungsreaktionen am Mietwohnungsmarkt zu verlangsamen:

Das Vergleichsmietensystem verzögert die Preisanpassung in bestehenden Verträgen. Eine Verknappung wird damit zunächst nur bei Neuverträgen sichtbar. Mieter in bestehenden Verträgen passen deshalb ihre Nachfrage selten und nur verzögert an die veränderte Knappheit an. Dieser Effekt ist aus sozialpolitischen Gründen weitgehend gewollt. Es bedeutet jedoch zugleich, daß viele Haushalte, für die von ihren Präferenzen und ihrem Einkommen her eine bessere Wohnung in Frage käme, in den alten Wohnungen verbleiben, ja es gibt sogar den Anreiz, Wohnraum zu horten. Und für längere Zeit fallen Haushalte, die auch vom Eigenkapital her „reif" wären für den Bau eines selbstgenutzten Neubaus, als Bauherren aus, weil für sie der Zusatznutzen aus einem Neubau nicht der hohen Kostendifferenz entspricht, die sie beim Verlassen der alten Wohnung auf sich nehmen müßten. Darüber hinaus führt eine jedenfalls temporär deutlich herabgesetzte Umzugsbereitschaft der Nachfrager zu besonders hohen Wiedervermietungsmieten und insbesondere dazu, daß die Preiswirkung einer Verknappung auf einem Teilmarkt sich nicht rasch und einigermaßen gleichmäßig auf alle Teilmärkte ausbreitet. Verhältnismäßig viel von der Mietsteigerung (bei Neuvermietungen) muß sich auf dem Teilmarkt vollziehen, der von der primären Störung betroffen ist. An einem in diesem Sinne verzerrten Mietendifferential zwischen den Teilmärkten orientieren sich die Anbieter. Ein hohes Preisdifferential gegenüber Wohnungen mit geringerer Qualität induziert bei diesen Investitionen hin zu der gesuchten Qualität. Ein geschrumpftes Preisdifferential gegenüber Teilmärkten mit höherer Qualität veranlaßt die Eigentümer zu schnellerem Filtering-down durch Unterlassen der Instandhaltung. Neubau wird zwar angeregt, ist im Vergleich zur Teilmodernisierung jedoch verhältnismäßig wenig rentabel. Erst im Laufe der Zeit, wenn mehr und mehr Mieter ihre Wohnung wechseln, greifen die Preisimpulse aus dem betroffenen Teilmarkt voll auf den fernen Neubaumarkt über, und die Angebotsstruktur „normalisiert" sich. Zu beachten ist, daß hier kein eigentliches Angebotsversagen vorliegt; denn das Angebot reagiert richtig auf marktwidrig verzerrte Nachfragestrukturen.

In den 60er und 70er Jahren war die Nachfrage, insbesondere die Nachfrage von Haushalten mit hohem Einkommen, stark „neubauorientiert". Die Großstäd-

te verfügten über große Baulandreserven; sie planten und entwickelten, unter anderem gestützt auf hohe Förderprogramme im sozialen Wohnungsbau, zahlreiche Großsiedlungen. Auch der frei finanzierte Mietwohnungsbau und die Eigentumsbildung im Neubau florierten. Aus der Konzentration der Neubautätigkeit auf die Randgebiete der Städte resultierte eine Abwanderung der Einwohner, die vielfach als eine bedrohliche Stadtflucht interpretiert wurde. Als politische Reaktion auf die „Stadtflucht" und das relative Absinken der Attraktivität älterer Wohngebiete wurde im Jahre 1976 das Wohnraummodernisierungsgesetz, das später in Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz umbenannt worden ist, verabschiedet. Die Modernisierungsförderung wurde neben Wohngeld und sozialem Wohnungsbau als „Dritte Säule" der Wohnungspolitik etabliert. In den Folgejahren erhöhten sich die fiskalischen Aufwendungen zugunsten der Modernisierungs- und Stadterneuerungsinvestitionen ständig. Hinzu kamen steuerliche Erleichterungen wie etwa die Ausweitung der Förderung nach § 7 b Einkommensteuergesetz auf den Kauf gebrauchter Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen ab 1977. Durch die Rechtsprechung wurde ein großer Teil der Modernisierungsinvestitionen als Erhaltungsaufwand anerkannt. Hinzu kam eine deutliche Verschiebung der Nachfrage kaufkräftiger Schichten hin zu Bestandswohnungen in Altbaugebieten (sogenannte Nostalgiebewegung). Durch den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs erhöhte sich die Erreichbarkeit großer Innenstadtbereiche im Vergleich zu den Stadtrandgebieten und dem Umland. Zusammen mit den erwähnten staatlichen Hilfen hat sich die Wohnungsnachfrage in diesen Gebieten vor allem durch Haushalte mit hohen Einkommen deutlich erhöht. Es kam zu einer raschen Aufwertung dieser Quartiere. Haushalte mit niedrigem Einkommen, insbesondere auch Ausländer, wurden verdrängt. Bestände dieser Art sind in Zukunft einem Filterprozeß, bei dem die Mieten über das volle Spektrum der Qualitätsklassen hinweg im Zeitablauf günstiger werden, weitgehend entzogen. Sie werden nur in den oberen Qualitätsklassen zirkulieren. Anders als beim Neubau, bei dem der Haushalt, der in die neue Wohnung zieht, eine alte frei macht, wird mit dem Schaffen einer modernisierten Wohnung zugleich Wohnraum in einer unteren oder mittleren Qualitätsklasse aus dem Bestand entfernt. Hinter diesen Verschiebungen der Nachfrager stehen auch Veränderungen der Sozialstruktur, wie zum Beispiel der Rückgang der Zahl der Familien mit Kindern, die häufig eine Präferenz für das Wohnen im Grünen haben, und die Zunahme der häufiger innenstadtorientierten Singlehaushalte.

Auch der Mangel an Bauland spielt dabei eine Rolle. Muß mangels unbebauter Grundstücke für einen Neubau ein Gebäude abgerissen werden, so unterscheidet sich der Neubau nicht mehr wesentlich von der Modernisierung eines Gebäudes entsprechend geringen Werts. Die zunehmende Knappheit von Bauland macht sich auf allen Teilmärkten verteuernd bemerkbar. Die Transmission der Knappheit am Neubaumarkt zu den Teilmärkten einfacher Qualität geschieht auch über vermindertes Filtering.

**1308** Der Rückgang des Neubaus, insbesondere von Mietwohnungen, aber auch von Eigenheimen und Eigentumswohnungen bis Ende der 80er Jahre, ist vor dem Hintergrund eines ständig wachsenden Bestandes an attraktiven, modernisierten älteren Wohnungen zu sehen. Der Anteil der Bestandsinvestitionen hat sich, ausgehend von einem Niveau von 20 vH zu Beginn der 70er Jahre, bis zur Mitte der 80er Jahre auf rund 50 vH erhöht. Für Haushalte mit geringem Einkommen haben zwei Jahrzehnte ständig überdurchschnittlich wachsender Bestandsinvestitionen das Angebot an einfachen, preiswerten Wohnungen drastisch verringert. Die Verbesserung der Bestandswohnungen entsprach in großen Teilen den einkommensbedingt gestiegenen Ansprüchen. Allerdings zeigte sich in den 80er Jahren, daß bei rasch steigender Nachfrage nach einfachen, preiswerten Wohnungen in den einzelnen Stadtregionen zum Teil extreme Engpässe auftraten. Gemessen an der Nachfragesituation in der zweiten Hälfte der 80er Jahre war die Aufwertung der Bestände zu weit gegangen. Die Investitionsprozesse und die Präferenzänderungen bezüglich der Wohnlage haben das Angebot an preiswerten Wohnungen für Haushalte mit niedrigen Einkommen nachhaltig verknappt.

**1309** Nach den Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungszählungen von 1968 und 1987 ist im Zeitraum zwischen den Erhebungen die Anzahl gut ausgestatteter Altbauwohnungen stark gestiegen, während umgekehrt die Anzahl der sehr einfachen Wohnungen auf einen kleinen Bestand geschrumpft ist. Für die von Modernisierung am stärksten betroffenen Wohnungen aus den Baujahren vor 1948 ergibt sich folgendes Bild: Der Bestand komplett ausgestatteter Wohnungen ist im genannten Zeitraum um 2,9 Millionen auf 4,3 Millionen angewachsen. Während die Anzahl der Wohnungen mit Bad und WC, aber ohne Sammelheizung nur geringfügig abnahm, sank die Anzahl der Wohnungen ohne Bad oder ohne WC (Substandardwohnungen) von 5,2 Millionen auf nur noch 0,9 Millionen und damit auf weniger als ein Fünftel der Ausgangsmenge. Der Bestand an gut ausgestatteten Wohnungen nahm um 1,8 Millionen auf 2,5 Millionen zu. Auch bei den Mietwohnungen sank die Anzahl der Wohnungen mit Bad und WC, aber ohne Sammelheizung geringfügig. Die Zahl an Substandardmietwohnungen nahm um 2,8 Millionen und damit um 83 vH der Ausgangsmenge ab.

Die Vergleiche der Mietenentwicklung bei Wohnungen unterschiedlicher Ausstattungsqualität anhand des Mietpreisindex, der Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählungen von 1968 und 1987 und der Einkommens- und Verbrauchsstichproben von 1978, 1983 und 1988 zeigen übereinstimmend, daß die Mieten für einfache Wohnungen in den 70er und besonders in den 80er Jahren deutlich stärker gestiegen sind als die Mieten für gut ausgestattete Wohnungen. Die Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichproben belegt einen deutlich überproportionalen Anstieg der Mietbelastung in den unteren Einkommensgruppen im Zeitraum 1978 bis 1988. In Großstädten ist dieser Effekt ausgeprägter als in kleinen und mittleren Gemeinden. Die Steigerung der Mietbelastung ging einher mit einer ins Gewicht fallenden Verbesserung der Wohnungsversorgung der

unteren Einkommensgruppen. Eine Differenzierung der Daten nach Einkommen der Mieterhaushalte und Ausstattung der Wohnung zugleich macht jedoch deutlich, daß die Bezieher niedriger Einkommen, die (weiterhin) in schlecht ausgestatteten Wohnungen lebten, eine im Durchschnitt wesentlich höhere Steigerung der Mietbelastung erdulden mußten als wohlbestallte, in gut ausgestatteten Wohnungen lebende Haushalte.

### 3. Mögliche Verbesserungen

**1310** Die Wohnungspolitik steht vor der Frage, wie der Verbund der Teilmärkte in Zukunft wieder verbessert werden kann. Sie hat kaum Einfluß auf das Nachfrageverhalten der Haushalte und ihre Standortwünsche. Sie kann allerdings die relative Attraktivität von Neubauwohnungen im Vergleich zu Bestandswohnungen verändern. Durch die Praxis der Finanzämter und die Veränderung des Steuerrechts sind in den letzten Jahren die Anreize für Bestandsinvestitionen verringert worden. Gleichzeitig wurde die degressive Abschreibung im Neubau deutlich verbessert. Die relative Attraktivität von Neubau- und Bestandsinvestitionen wurde deutlich zugunsten des Neubaus verschoben.

**1311** Erhebliche Auswirkungen auf die Natur der Anpassungsprozesse auf dem Wohnungsmarkt kann eine Senkung der Bau- und Bodenkosten, einschließlich der Erschließungskosten, haben. Die Gesamtkosten von Wohnungen oder Wohngebäuden in der Bundesrepublik sind im Vergleich zu anderen Ländern extrem hoch. Damit können – vor allem in Stadtregionen – nur Haushalte mit sehr hohem Einkommen Neubauwohnungen zu erträglichen Belastungen mieten oder kaufen. Das Angebot im Neubau reagiert auf eine Verknappung im Vergleich mit anderen Ländern relativ unelastisch, weil die Nachfrager jeweils nur aus einer kleinen Einkommensschicht stammen. Märkte mit niedrigen Bau- und Bodenkosten würden demgegenüber einem größeren Anteil von Haushalten, bei erträglichen Belastungen, einen direkten Zugang zum Neubaumarkt ermöglichen.

Eine nachhaltige Senkung der Bau- und Bodenkosten würde die Funktionsweise der Wohnungsmärkte erheblich verändern. Mehr Haushalte erhielten dadurch Zugang zum Neubaumarkt. Die Sickereffekte setzten tiefer im Markt ein. Anpassungsprozesse verkürzten sich. Niedrige Neubaumieten würden die Mieterhöhungsmöglichkeiten und die Wertsteigerungen in den vorhandenen Beständen begrenzen. Mehr Haushalte könnten Wohneigentum bilden und die Anzahl der Mieterhaushalte rascher sinken. Es würde mehr Wohnraum hergestellt, und zwar nicht nur im Geschoßwohnungsbau und durch verdichtetes Bauen, wenn begleitend mehr Bauland ausgewiesen würde.

## Zweites Kapitel:

# Der Wohnungsmarkt in Deutschland

## I. Abriß der Entwicklung

**2101** Die Wohnungswirtschaft stand nach dem Zweiten Weltkrieg vor enormen Herausforderungen. Knapp ein Viertel des Wohnungsbestandes in den alten Ländern war im Krieg zerstört worden; die Großstädte waren besonders betroffen. Außerdem mußten während der ersten zehn Nachkriegsjahre circa 12,5 Mio Flüchtlinge untergebracht werden.

**2102** Seit dieser Zeit hat sich der Wohnungsbestand in den alten Ländern fast verdoppelt, obwohl die Bevölkerung bis Ende der achtziger Jahre kaum noch wuchs. Erst ab 1989 gab es wieder einen beträchtlichen Bevölkerungsschub: 4 Mio Zuwanderer – Ausländer, Aussiedler und Übersiedler aus den neuen Ländern – wurden bis Ende 1993 per Saldo in den alten Ländern gezählt. Sie wanderten wiederum vor allem in die Großstädte. Die Zuwanderung aus dem Ausland ist durch die Reform des Asylverfahrensrechts zwar etwas gebremst worden; es ist aber unabsehbar, wie die Entwicklung weiter verlaufen wird.

**2103** Abbildung 2.1 zeigt, daß sich trotz der schubartigen Bevölkerungszunahme die Anzahl der Haushalte nur wenig beschleunigt hat; die Zahl an Haushalten ist jedoch die entscheidende demographische Determinante der Wohnungsnachfrage. Diese Zahl ist in Westdeutschland ziemlich kontinuierlich gestiegen, von circa 21 Mio im Jahre 1971 auf circa 29 Mio im Jahre 1993. Die Prognosen über die weitere Entwicklung laufen ziemlich stark auseinander. Das Statistische Bundesamt rechnet mit einer Stagnation der Haushaltszahl auf dem jetzigen Niveau, während das ifo-Institut erwartet, daß sich das bisherige Wachstum fortsetzt. Prognos liegt mit seinen Einschätzungen zwischen diesen beiden.

Den Kern dieses Dissenses über die weitere Entwicklung findet man bei der Entwicklung der Haushaltsgrößen in Westdeutschland. Die durchschnittliche Haushaltsgröße ist von 2,74 Personen im Jahr 1970 auf 2,25 Personen im Jahr 1991 gesunken (in den Großstädten und Ballungsräumen liegt sie bei weit weniger als 2 Personen, dort überwiegen also die Einpersonenhaushalte). Kontrovers beurteilt wird, ob und gegebenenfalls wie lange dieser Trend noch anhält (Tabelle 2.1).

Hinzuweisen ist darauf, daß vollständige Familien (also beide Elternteile) mit mindestens einem Kind heute in Deutschland eine Minderheit der Haushalte darstellen. Das bedeutet nun allerdings nicht ohne weiteres, daß die Wohnungen künftig mehr und mehr auf Einpersonenhaushalte auszurichten wären. Vielmehr ist der Begriff des Haushalts immer weniger eindeutig geworden. Die Menschen leben zeitweise allein und zeitweise zusammen mit anderen,

Tabelle 2.1:

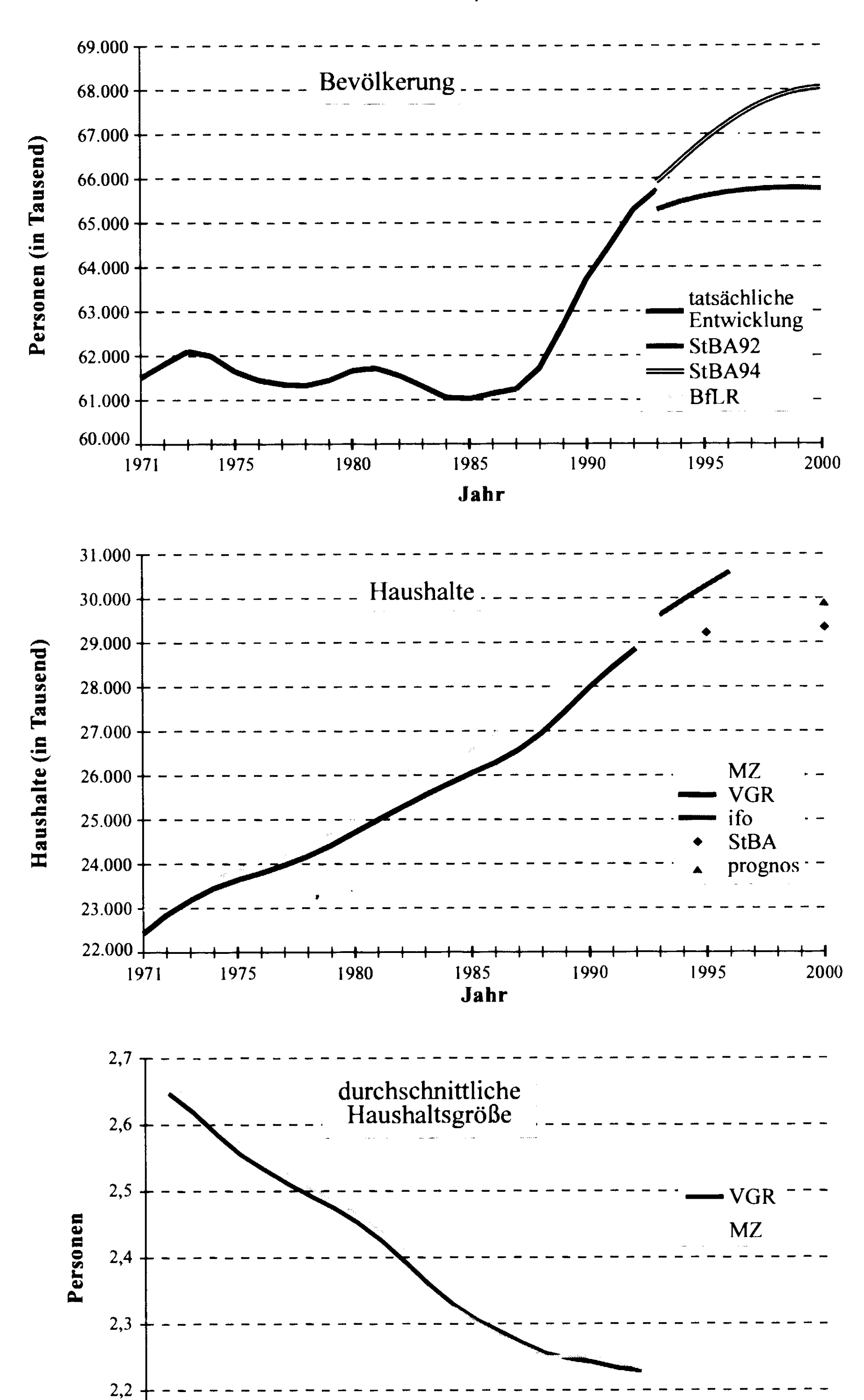
**Haushalte nach Haushaltsgröße (in Tausend)**

| | Alte Länder | | | Neue Länder |
|---|---|---|---|---|
| | 13. 9. 1950 | 27. 5. 1970 | April 1991 | April 1991 |
| Insgesamt | 16 650 | 21 991 | 28 583 | 6 672 |
| Einpersonenhaushalte | 3 229 | 5 527 | 10 019 | 1 839 |
| Mehrpersonenhaushalte | 13 412 | 16 464 | 18 564 | 4 833 |
| davon: | | | | |
| 2 | 4 209 | 5 959 | 8 730 | 2 132 |
| 3 | 3 833 | 4 314 | 4 680 | 1 337 |
| 4 | 2 692 | 3 351 | 3 644 | 1 098 |
| 5 und mehr | 2 687 | 2 839 | 1 511 | 266 |
| Haushaltsmitglieder | 49 850 | 60 176 | 64 246 | 15 906 |
| Personen je Haushalt | 2,99 | 2,74 | 2,25 | 2,38 |
| Anteil der Einpersonenhaushalte an den Haushalten insgesamt (vH) | 19,4 | 25,1 | 35,1 | 27,6 |

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 2.1:

**Bevölkerung, Haushalte und durchschnittliche Haushaltsgröße in den alten Ländern, 1971 bis 2000**




Quelle: Statistisches Bundesamt und nichtamtliche Datenunterlagen, Berechnungen des IWU.

Legende: StBA: Statistisches Bundesamt; BfLR: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung; MZ: Mikrozensus; VGR: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; ifo: ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München; prognos: prognos AG, Basel.

sie halten Räume vor für Verwandte oder Freunde, die aber nicht immer bei ihnen wohnen, sondern auch eine eigene Wohnung haben.

**2104** Die Knappheit an Wohnungen ist somit nicht allein abhängig von der Zunahme an Haushalten und der Anzahl an Wohnungen, sondern diese beiden Größen verändern sich interaktiv miteinander. Dies zeigte sich zuletzt, als in den vergangenen Jahren die Anzahl der Haushalte deutlich schneller wuchs als die Anzahl der Wohnungen (Abbildung 2.2).

Tabelle 2.2:

**Wohnungsversorgung Fläche je Person**

| Jahr | Wohnfläche in $m^2$ |
|---|---|
| 1950 | 15,0 |
| 1960 | 19,4 |
| 1968 | 23,8 |
| 1972 | 26,4 |
| 1978 | 31,1 |
| 1982 | 33,6 |
| 1987 | 35,5 |
| 1988 | 36,9 |
| 1989 | 36,7 |
| 1990 | 36,5 |
| 1991 | 36,5 |
| 1992 | 36,5 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fortschreibung des Gebäude- und Wohnungsbestands, Fachserie 5, Reihe 3, 1993.

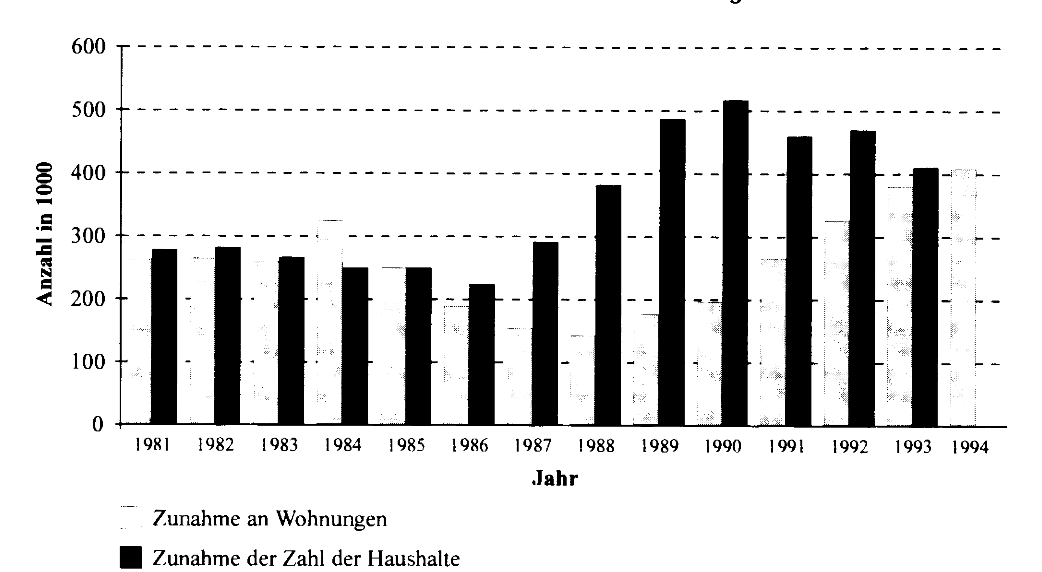
Angesichts des hohen Zuwanderungsdrucks wurde deutlich, daß die Nachfrage in der Lage ist, einen großen Teil der Marktspannungen in sich selbst zu verarbeiten. Eine zusätzliche Bevölkerung wird durch eine Zunahme der Haushaltsgröße oder durch das Zusammenleben mehrerer Haushalte in einer Wohnung aufgefangen. Das schlägt sich auch darin nieder, daß der Wohnflächenkonsum pro Kopf, der von ca. 15 $m^2$ im Jahr 1950 auf rund 35,5 $m^2$ im Jahr 1987 gestiegen war (Tabelle 2.2), seitdem kaum noch gestiegen ist.

Freilich, das Vehikel der Verhaltensanpassung im Bestand waren bei alledem eher Warteschlangen der Nachfrager als flexible Preise. Und trotz solcher Anpassungsvorgänge hat sich die Schere zwischen der Zahl an Haushalten und der Zahl an Wohnungen ab Mitte der achtziger Jahre nachhaltig geöffnet. Die offenbar werdende Angebotslücke ist zudem nicht nur aufgrund der demographischen Veränderungen, sondern auch deshalb entstanden, weil der Wohnungsbau zu jener Zeit drastisch zurückgegangen war, und zwar vor allem der eigentliche Mietwohnungsbau (Abbildung 2.3).

**2105** Die Gründe für den Rückgang des Wohnungsbaus waren vielfältig: Ein allgemeiner Wachstumspessimismus hatte sich breitgemacht, viele Verbände äußerten überzogene Klagen über einen Wohnungsleerstand, die den potentiellen Investoren hohe Vermietungsrisiken vorspiegelten. Mangels ausreichender Mietsteigerungserwartungen erschienen die Kapitalkosten trotz zeitweise sehr niedriger Zinsen bei den damals erzielbaren Neubaumieten als zu hoch – oder, was dasselbe besagt, die Mieten als zu niedrig.

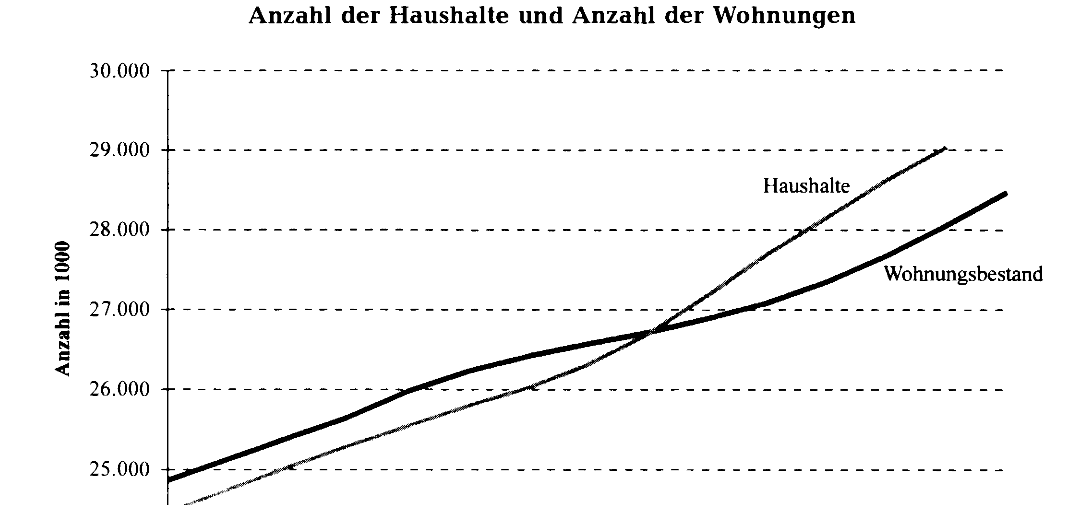
Abbildung 2.4 zeigt, wie in den letzten zwanzig Jahren die „Wohnungsnotdebatten" und „Wohnungs-

Abbildung 2.2:



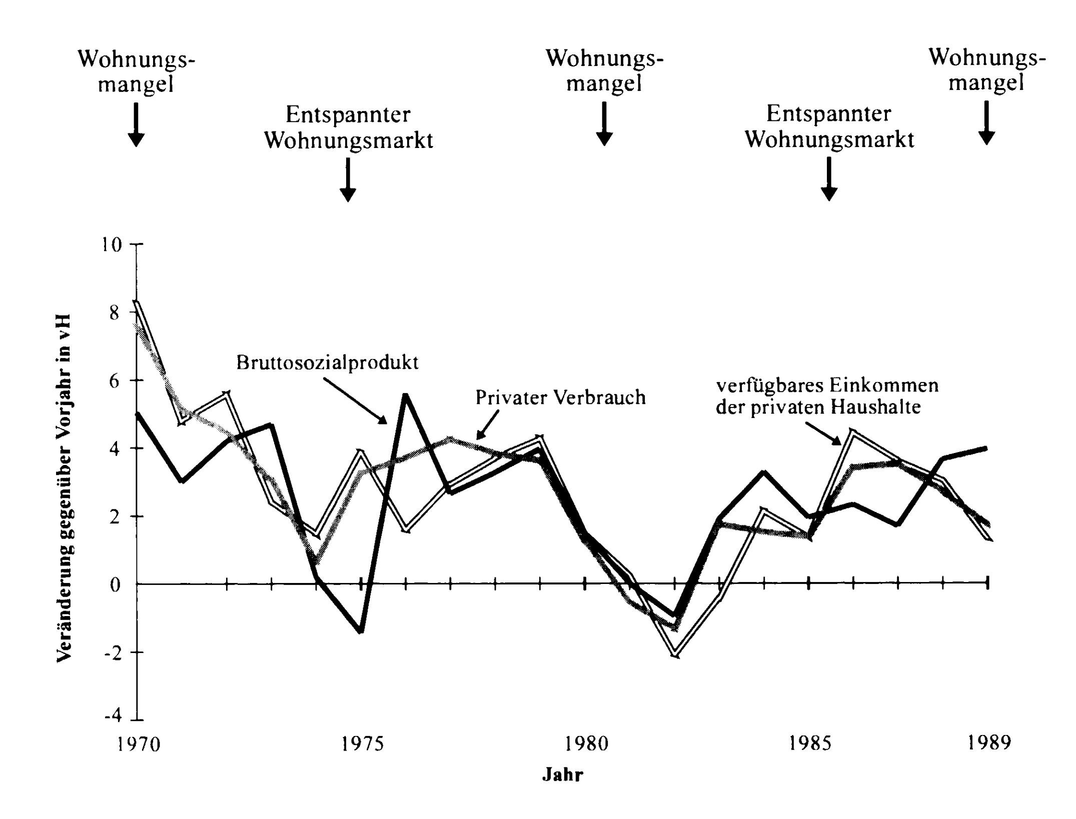

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWU.

Abbildung 2.3:




Quelle: Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8–9/93, 19. Februar 1993, S. 27 (Fortschreibung vom Verfasser).

Abbildung 2.4:



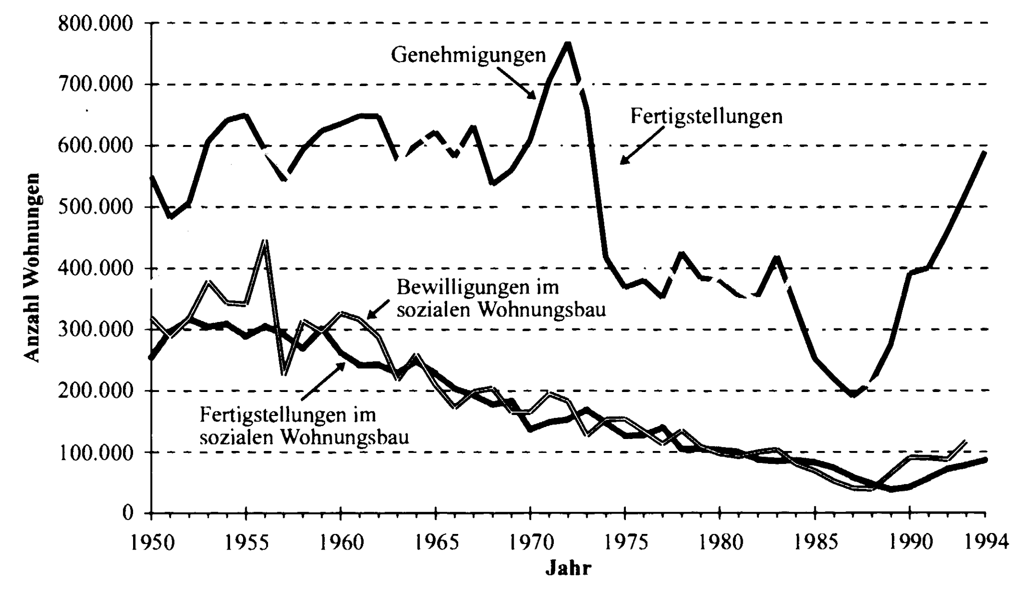

Quelle: Ulbrich, Wohnungsmarktsituation in den westlichen Bundesländern, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 5/91, S. 234.

haldendebatten" unmittelbar mit dem Konjunkturzyklus verknüpft gewesen sind, sich also an kurzfristigen Stimmungen und nicht an langfristigen Trends orientierten. Weil aber die „Ausreifungszeit" beim Wohnungsbau von der Planung bis zur Realisierung mehrere Jahre in Anspruch nimmt, entsteht auf dem Wohnungsmarkt leicht das, was die Konjunkturforscher einen „Schweinezyklus" nennen, geprägt von Übertreibungen sowohl bei der Investitionsbereitschaft wie bei der Investitionszurückhaltung. Die Bautätigkeit ist nicht stetig, sondern zyklisch (Abbildung 2.5). Ein großer Teil der Bauherren läßt sich darauf ein, ausgerechnet in Hochzinsphasen zu investieren, obwohl sich das Angebot eines Gutes mit so langer Kapitalbindung wie eine Wohnung und entsprechend hohem Gewicht der Kapitalkosten dadurch erheblich verteuert. Die Politik wirkt angesichts dessen keineswegs, wie man hoffen und erwarten sollte, verstetigend, sondern ausgesprochen zyklusverstärkend (Ziffern 3324 ff).

**2106** In den letzten Jahren ist der Wohnungsbau wieder in Schwung gekommen. Von 1990 bis 1993 wurden 1,4 Millionen Wohnungen gebaut, davon ein knappes Drittel Ein- und Zweifamilienhäuser, ein knappes Drittel Eigentumswohnungen, die zum Teil vermietet sind, ein Sechstel Wohnungen in frei finanzierten Miethäusern und ein knappes Viertel Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus. Der Anteil der für Vermietungszwecke gebauten Wohnungen ist größer als die Aufgliederung erkennen läßt. Mietwohnungen, die früher vor allem in Mietwohngebäuden eines einzigen Vermieters entstanden, werden jetzt bevorzugt in Form von Eigentumswohnungen erstellt, nicht selten auch auf dem Wege des Dachgeschoßausbaus. Die Indikatoren der Bautätigkeit lassen für 1994 rund 500 000 fertiggestellte Wohnungen erwarten. Seit Mitte der siebziger Jahre hat es eine derartige Zunahme der Bautätigkeit nicht gegeben.

Ein Ende dieser Phase einer sehr lebhaften Wohnungsbaukonjunktur zeichnet sich noch nicht ab. Die Anzahl der Baugenehmigungen ist sogar abermals kräftig gestiegen, im Westen um 15 vH, im Osten hat sie sich fast verdoppelt. Allerdings gibt die Anzahl der Baugenehmigungen keine verläßliche Auskunft über das Bauvolumen der nächsten Zeit. Zu leicht lassen sich Baupläne revidieren. Wer Zuversicht begründen will, hält sich daran, daß die starke Zuwanderung aus dem Ausland die Wohnungsnachfrage weiterhin kräftig expandieren lassen wird und daß eine wohlstandsabhängige Zusatznachfrage hinzutreten dürfte, sobald im späteren Verlauf des allgemeinen konjunkturellen Aufschwungs auch die Realeinkommen wieder steigen. Der Skeptiker hingegen hält sich an die zyklische Erfahrung, daß ein mehrjähriger Aufschwung des Wohnungsbaus allemal den Keim des nächsten Abschwungs in sich trägt. Wenn die hohe Zahl an fertiggestellten Wohnungen eine Entspannung am Mietmarkt für hochwertige Wohnungen bewirkt, wäre eine rasche Wende der Wohnungskonjunktur in der Tat keine Überraschung. Dabei ist zu bedenken, daß ein Teil der Schubkraft der gegenwärtigen Investitionsbereitschaft – und nicht der gesündeste Teil – Steuersparmodellen zu verdanken ist, deren Initiatoren sich vom daniederliegenden Markt für gewerbliche Immobilien, namentlich Bürogebäuden, erst einmal abgewandt haben. Auf sie ist kein Verlaß als dauerhafte Lieferanten von Investitionsbereitschaft für den Mietwohnungsmarkt. Auffällig ist schließlich, daß der klassische professionelle Mietwohnungsbau am derzeitigen Aufschwung des Wohnungsbaus am wenigsten teilhatte. Das knappheitsbedingt sehr stark gestiegene Niveau der Neubaumieten wird anschei-

Abbildung 2.5:




Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWU.

nend noch nicht als ausreichend konsolidiert angesehen, als daß es die Zurückhaltung dieser wichtigen Investorengruppe, die sich aus schlechten Erfahrungen in den achtziger Jahren speist, überwinden konnte. Die Kommission geht auf die damit aufgeworfenen Fragen, die ein Kardinalproblem des Mietwohnungsbaus betreffen, wenn man sich diesen in gehöriger Stetigkeit wünscht, in einem eigenen Abschnitt ausführlich ein (Ziffern 1201 ff).

**2107** Viele Verbände fordern, daß zum Ausgleich eines Defizits, das niemand messen kann, bis zum Jahre 2000 noch jährlich mehr als eine halbe Million Wohnungen errichtet werden müßten. Dies mag so sein oder auch nicht - man weiß es nicht. Es muß am Markt herausgefunden werden. Die Wohnungsnachfrage ist komplex determiniert. Die Entwicklung der Bevölkerung, der Haushaltsgröße, der Einkommen, der Präferenzen bei der Einkommensverwendung, der Wohnungsabrisse, nichts davon darf man fürs Ganze nehmen, und nichts davon ist langfristig vorhersehbar.

In diesem Licht sind auch die pessimistischen Erwartungen in bezug auf die künftige Bevölkerungsentwicklung zu betrachten. Am ehesten vorauszuschätzen ist die Entwicklung der Bevölkerung - wenn man die Wanderungsbewegungen beiseite nimmt. Die jüngste Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamts geht noch bis zum Jahr 2000 von einer leichten Zunahme, danach aber von einer sehr deutlichen Abnahme der Bevölkerung in Deutschland aus. In den neuen Ländern soll die Bevölkerung bereits bis zum Jahr 2000 um etwa 10 vH abnehmen. Diese Prognosen besagen jedoch zunächst einmal wenig über die Veränderung der Anzahl der Haushalte. Bei einer „überalterten" Bevölkerung werden die Ein- und Zweipersonenhaushalte noch stärker überwiegen als jetzt. Offen ist weiterhin die Frage, in welchem Umfang Menschen von außen nach Deutschland zuwandern werden. Hinzu kommt der wohlstandabhängige Zuwachs an Nachfrage nach Wohnraum.

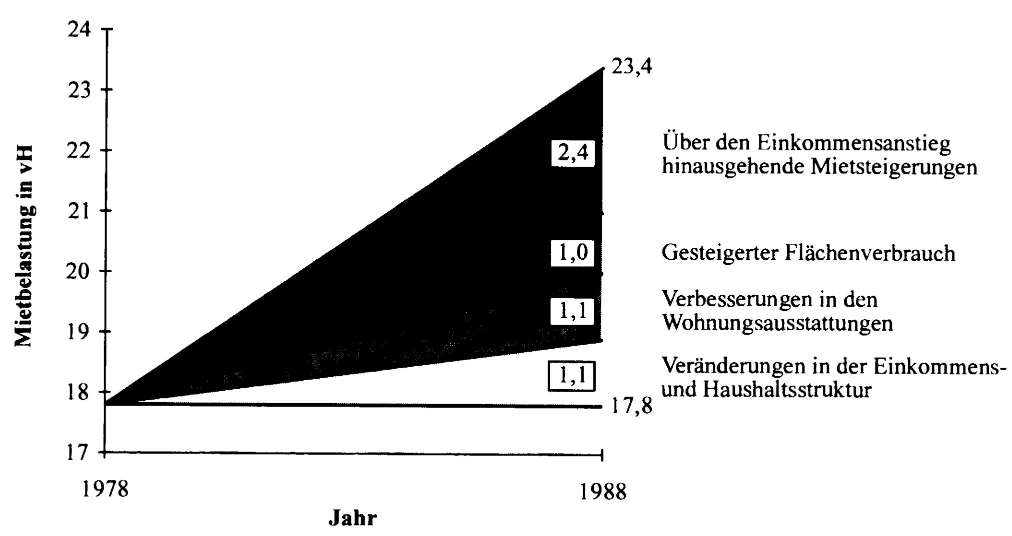
Wie sich die Entwicklung aber auch immer abspielen mag, sie wird im wesentlichen durch Neubau und Abriß, Wohnungszusammenlegung und Umnutzung, gegebenenfalls durch Verzicht auf Neubau und Modernisierung, die sonst stattfänden, zu den Zeitpunkten angemessen aufgefangen werden können, zu denen die demographischen Änderungen konkret werden. Im Verzicht auf Neubau liegt ein Puffer, der eine Nachfrageschrumpfung von jährlich etwa 1,5 vH des Bestandes abzufangen erlaubt. Das ist nicht wenig, wenn es um allmähliche Veränderungen der Nachfrage geht, nicht um abrupte. Kurz: Es ist die Zurückhaltung zukünftiger potentieller Investoren, die bei schrumpfender Nachfrage den Altinvestoren die Rendite sichert. Welche Rolle darüber hinaus der vermehrte Abriß von Wohnungen in Zukunft spielen kann, zeigt ein Blick auf die Alterspyramide des Wohnungsbestandes. Nicht nur die Bevölkerung wird rasch älter; auch im Wohnungsbestand wachsen sehr starke Jahrgänge in ein Alter hinein, in dem sich vom Bauzustand her die Frage des Abrisses stellt.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt braucht daher kein Investor wegen der Vorstellungen über eine Schrumpfung der Wohnbevölkerung in der fernen Zukunft auf den Wohnungsbau zu verzichten, wie er auch keine sonderlichen Gewinnerwartungen mit einem Szenario kräftiger Zuwanderung in der Zukunft verbinden darf. Ebensowenig braucht die Wohnungspolitik schon heute zu reagieren. Richtig ist freilich, daß bei einem Schrumpfen des Marktes die Risiken der Verwertung einer Wohnung steigen. Ob man als Investor im Wohnungsbau die richtige Lage gewählt hat, das ist dann noch wichtiger als ohnehin.

Abbildung 2.6:

**Ursachen des Anstiegs der Mietbelastung**

(Bruttokaltmiete als Anteil des Haushaltseinkommens)




Quelle: Berechnungen des IWU.

Denn ein Schrumpfen der Nachfrage beträfe den Markt ja nicht an allen Stellen gleichermaßen.

**2108** Die Ausgaben der Haushalte für die Mietwohnung einschließlich der Betriebskosten haben sich stark erhöht. Diese Entwicklung wurde durch verschiedene Faktoren verursacht:

— Von 1972 bis 1994 stiegen die Bruttokaltmieten einschließlich der Betriebskosten (nur Bestand) bei konstanter Ausstattungsqualität und Größe der Wohnungen um rund 150 vH. Die freifinanzierten, ab 1949 errichteten Wohnungen hatten allerdings nur eine Steigerung um gut 100 vH zu verzeichnen. Die verfügbaren Einkommen aller privaten Haushalte stiegen in diesem Zeitraum um rund 150 vH.[1]) Dabei erhöhten sich die kommunalen Gebühren überproportional: Wasser um circa 200 vH, Abwasser um circa 300 vH, Müllabfuhr um circa 400 vH und Straßenreinigung um gut 200 vH.

— Die verfügbaren Einkommen der Mieterhaushalte stiegen in diesem Zeitraum nicht so stark, nämlich nur um gut 100 vH von 1 318 auf 2 805 DM pro Monat.[2])

— Die Mietausgaben pro $m^2$ sind zwischen 1972 und 1994 dagegen um 200 vH gestiegen (Abbildungen 2.7 und 2.8), und zwar sowohl für die Bestandsmiete als auch für die Wiedervermietungsmieten.

— Ferner sind die durchschnittlichen Wohnflächen pro Kopf in diesem Zeitraum von 26 $m^2$ auf 35 $m^2$ angestiegen. (Tabelle 2.2)

In sehr mißverständlicher Weise schließen sich hieran Aussagen über die Entwicklung der sogenannten Mietbelastung an. Die Mietbelastung, das ist der Anteil der Miete am Haushaltsnettoeinkommen, stieg in den alten Bundesländern in den Jahren 1978 bis 1988 von durchschnittlich 17,8 vH auf 23,4 vH. Das lag aber nur teilweise, nämlich zu etwas mehr als zwei Fünfteln, an der Entwicklung der Mietpreise bei konstanter Ausstattungsqualität und Wohnfläche (Abbildung 2.6).

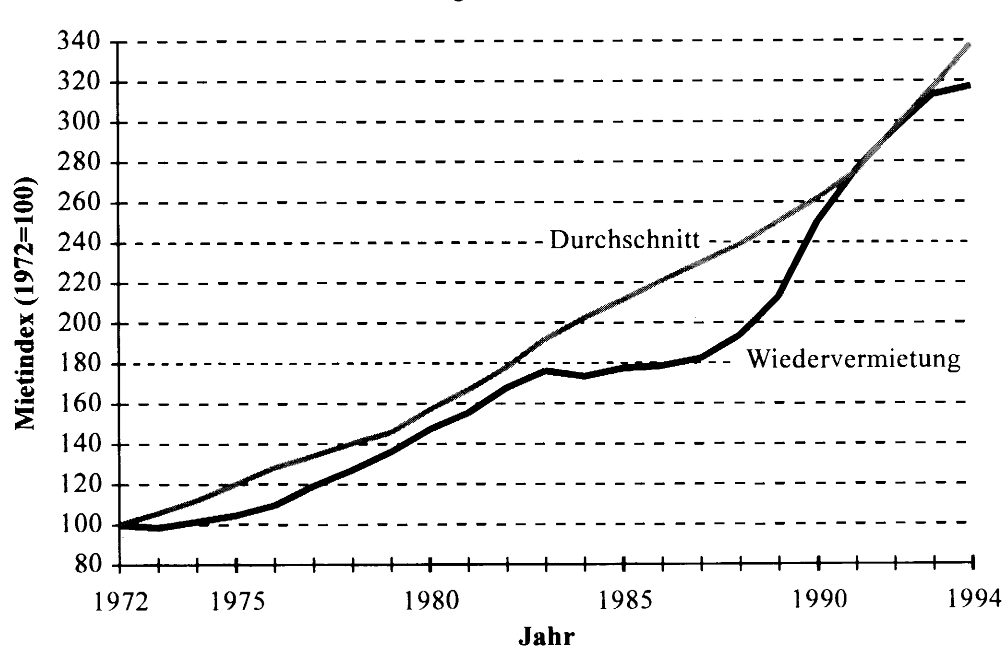
Über die Höhe der Erstbezugsmieten, die zur Zeit erzielt werden, sollten die Ergebnisse der 1-vH-Wohnungsstichprobe 1993 Auskunft geben, die aber noch nicht veröffentlicht sind. Nach Angaben des Münchner Instituts für Markt-, Regional- und Wirtschaftsforschung lagen die Erstvermietungsmieten für Neubauwohnungen (gewichteter Durchschnitt für 55 deutsche Großstädte) Mitte der siebziger Jahre bei 9 DM, stiegen bis 1983 auf knapp 12 DM, gingen danach bis 1987 leicht zurück. Dann kam es zu Steigerungen, die in der deutschen Nachkriegsgeschichte einmalig waren. Sie führten 1989 zu 13 DM/$m^2$, 1990

[1]) Nach der Wohnungstichprobe 1972/Mikrozensus von 1 396 DM auf 3 400 DM, nach den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen von 1 875 DM auf 4 617 DM.

[2]) Nach der Wohnungsstichprobe 1972/Mikrozensus.

Abbildung 2.7:

**Entwicklung der Altbaumiete[1])**




[1]) Altbauten sind Gebäude, die vor 1949 errichtet wurden

Legende: Wiedervermietungsmieten (DM je Quadratmeter Wohnfläche netto-kalt) für 1948 oder früher fertiggestellte Wohnungen mit mittlerem Wohnwert nach Angaben des Rings Deutscher Makler. Durchschnittsmieten (DM je Quadratmeter Wohnfläche brutto-kalt) für 1948 oder früher fertiggestellte Wohnungen ermittelt durch Interpolation und Fortschreibung der Angaben der Wohnungsstichproben 1972, 1978, Mikrozensus 1982, GWZ 1987.

Quelle: Berechnungen des IWU.

zu 14 DM/m², 1991 zu gut 16 DM/m² und 1992/93 zu rund 18 DM/m². Spitzenwerte wurden zum Beispiel in München erreicht (24 DM), wo die Neuvermietungsmieten doppelt so hoch waren wie in Passau.

Die amtliche Statistik liefert mit dem Preisindex für die Wohnungsmieten ein Abbild der Preistrends für eine Stichprobe von Wohnungen konstanter Qualität bei jeweils bestehenden Verträgen. Für die Funktionsweise der Märkte, aber auch für die Beurteilung des Vergleichsmietensystems sind Informationen über

— Erstvermietungen im Neubau

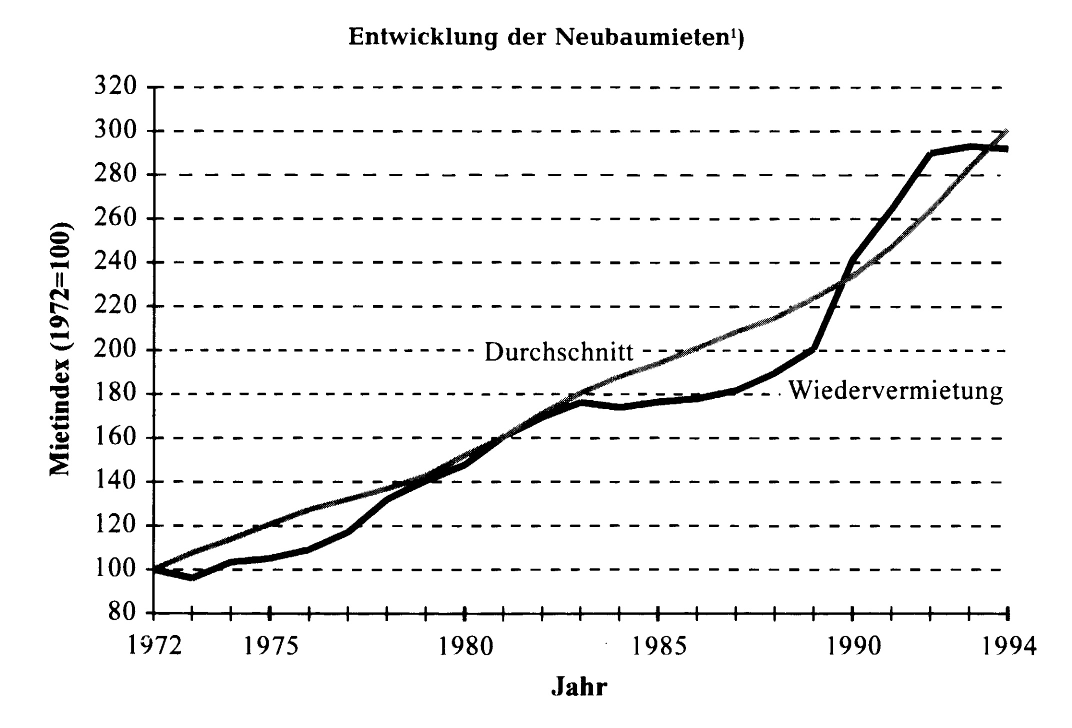
— Neuvermietungen im Bestand

im Vergleich zu Mieten in bestehenden Verträgen (Altverträgen) erforderlich. Die amtliche Statistik bietet hierzu aus verschiedenen Quellen (Gebäude- und Wohnraumzählungen; 1- vH-Wohnungsstichproben) Informationen zu den Mietausgaben je Haushalt oder je Quadratmeter Wohnfläche. Darauf gestützt lassen sich die Komponenten errechnen, die zu einer Veränderung der Mietausgaben führen. Keine Informationen gibt es über das wichtige Verhältnis von Neuvertragsmieten zu Altvertragsmieten beziehungsweise über den Zusammenhang von Miethöhe und Vertragsdauer.

In den Abbildungen 2.7 und 2.8 wird versucht, durch Kombination verschiedener Datenquellen diese Lücke zu füllen. Die Kurve „Durchschnitt" gibt die Steigerung der Mietausgaben je Quadratmeter für den Durchschnitt aller gezahlten Mieten in Alt- beziehungsweise Neubauten an. Die Kurve „Wiedervermietung" gibt die Entwicklung der Mietausgaben pro Quadratmeter in Alt- beziehungsweise Neubauten wieder, die vom Ring Deutscher Makler veröffentlicht werden. Diese Daten dürfen allerdings nicht als repräsentative Stichprobe genommen werden. Nach diesen Datenquellen hat sich langfristig der Durchschnitt aller gezahlten Mieten (das sind im wesentlichen Altvertragsmieten) und der Neuvertragsmieten im gleichen Maße erhöht. Die Analysen der Kommission im fünften Kapitel lassen aber eher erwarten, daß die Regelung des Miethöhegesetzes im Zeitablauf eher eine erhöhte Differenz zwischen Neuvertragsmieten und Altvertragsmieten hervorruft. Der Verlauf der abgebildeten Kurven für den Zeitraum von 1972–1994 scheint dieser Hypothese zu widersprechen. Die Mietenentwicklung der letzten fünf bis acht Jahre spricht indes eher dafür. Leider sind die in den Kurven enthaltenen Informationen jedoch nicht voll vergleichbar. Die Steigerung der Altvertragsmieten kam vor allem in den 80er Jahren weitgehend aufgrund von Modernisierungszuschlägen und aufgrund von Betriebskostensteigerungen zustande. Mieterhöhungen aufgrund bloßer Nachfragesteigerungen sind über längere Zeit nicht aufgetreten. Dies wird auch aus der weitgehenden Konstanz der Neuvertragsmieten während eines Teils der 80er Jahre deutlich. Auch die Neuvertragsmieten beziehen sich natürlich auf im Zeitablauf durch Moder-

Abbildung 2.8:

**Entwicklung der Neubaumieten¹)**




¹) Neubauten sind Gebäude, die nach 1948 errichtet wurden

Legende: Wiedervermietungsmieten (DM je Quadratmeter Wohnfläche netto-kalt) für 1949 oder später fertiggestellte Wohnungen mit mittlerem Wohnwert nach Angaben des Rings Deutscher Makler. Durchschnittsmieten (DM je Quadratmeter Wohnfläche brutto-kalt) für 1949 oder später fertiggestellte Wohnungen ermittelt durch Interpolation und Fortschreibung der Angaben der Wohnungsstichproben 1972, 1978, Mikrozensus 1982, GWZ 1987.

Quelle: Berechnungen des IWU.

nisierung verbesserte Wohnungen, in denen die Betriebskosten gestiegen sind. Dennoch dürfte das Gewicht dieser Komponenten in den Neuvertragsmieten geringer sein. Damit läßt sich aufgrund der verfügbaren Daten die Frage, ob die Anwendung des Vergleichsmietensystems zu einer erhöhten Diskrepanz zwischen Alteverträgen und Neuverträgen geführt hat, nicht beantworten. Die Daten legen die Hypothese nahe, daß die Auswirkungen des Vergleichsmietensystems auf das Verhältnis von Altvertrags- und Neuvertragsmieten langfristig nicht so gravierend waren, wie weithin unterstellt. Die unbefriedigende Vergleichbarkeit der Daten erlaubt jedoch nicht, diese Frage abschließend zu klären. Die amtliche Statistik sollte deshalb in Zukunft für diesen wichtigen wohnungspolitischen Indikator befriedigende Daten bereitstellen. Hierzu würde zum Beispiel ausreichen, in den jeweiligen Zählungen das Datum des Vertragsabschlusses zu erfassen, weil auf diese Weise der Zusammenhang zwischen Mietdauer und Miethöhe leicht analysiert werden könnte.

**2109** Die regionalen Unterschiede im Mietpreisniveau sind nicht so groß, wie vielfach angenommen wird. Nach den Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungszählung 1987 lagen die Mieten (brutto kalt pro $m^2$) in den Gemeinden mit unter 2 000 Einwohnern bei 77 vH des Gesamtdurchschnitts (6,87 DM), in den Gemeinden mit 500 000 und mehr Einwohnern bei 111 vH. Es gibt jedoch von diesen Durchschnitten erhebliche Abweichungen. Beispielsweise lagen die Frankfurter Mieten nicht nur um 11 vH, sondern um 21 vH über dem Bundesdurchschnitt, und die Mieten in den hessischen Gemeinden mit unter 2 000 Einwohnern lagen nicht bei 77 vH, sondern bei 62 vH des Bundesdurchschnitts (jeweils nur alte Länder).

Es wird zumeist angenommen, die Mietpreissteigerungen seien regional sehr unterschiedlich, so daß Mietspiegel und Sachverständigengutachten nicht mit allgemeinen Indizes fortgeschrieben und von Veränderungen der Mieten in einer Gemeinde keine Schlüsse auf diejenigen in Nachbargemeinden gezogen werden könnten. Vergleicht man aber die Entwicklung der Mietpreise pro Quadratmeter, unbereinigt von Ausstattungsverbesserungen, wie sie die Gebäude- und Wohnungszählungen von 1968 und 1987 ausweisen, ergeben sich regional keine besonders großen Abweichungen von der bundesdurchschnittlichen jährlichen Mietsteigerung, die 6,1 vH betrug. Die Mieten erhöhten sich beispielsweise in Frankfurt/M. um 5,6 vH, in München um 6,8 vH, in Dortmund um 5,9 vH und in Kiel um 6,4 vH pro Jahr. Die Abweichungen vom Durchschnitt stehen in keinem nennenswerten Zusammenhang mit der Gemeindegröße. Diese regionale Stabilität gilt jedoch nicht in Konjunkturzyklen.

## II. Besondere Probleme der Wohnungsversorgung

**2201** Keine eigene Wohnung zu haben, ist gewiß die schlimmste Form von Wohnungsnot. Eine genaue Schätzung der Zahl an Obdachlosen in Deutschland gibt es nicht. In einer Untersuchung der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V. (GISS), die auf Angaben von ausgewählten Gemeinden in Nordrhein-Westfalen beruht, wurde die Anzahl der 1992 in den alten Bundesländern akut von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen auf 520 000 bis 580 000 geschätzt, darunter 260 000 bis 320 000 Aussiedler in Aussiedlerheimen.[1]) Tatsächlich dürfte der Mangel noch größer sein. Nicht bekannt ist, wie viele Wohnungslose auf der Straße leben oder vorübergehend bei Freunden, Bekannten und Verwandten untergebracht sind, und die erwähnte Schätzung berücksichtigt dies nur in vorsichtiger Weise. Auch für die neuen Länder liegen keine zuverlässigen Angaben über das Ausmaß der Obdachlosigkeit vor. Grob geschätzt sind aber auch hier wenigstens 150 000 Personen wohnungslos. Die Obdachlosigkeit hat in jüngerer Zeit deutlich zugenommen; vor zehn Jahren dürfte die Anzahl der Obdachlosen bei deutlich weniger als einem Viertel des jetzigen Niveaus gelegen haben.

[1]) Busch-Geertsema und Ruhstrat, Wirkungsanalyse wohnungs- und sozialpolitischer Maßnahmen zur Sicherung der Wohnungsversorgung sozial und wirtschaftlich benachteiligter Haushalte, Bericht für die Expertenkommission, Bremen, GISS, 1994, S. 7.

**2202** Im weiteren Sinne sind von Wohnungsnot alle Haushalte in unzureichenden Wohnverhältnissen betroffen. Hier ist zunächst einmal von sehr positiven Entwicklungen zu berichten: Abbildung 2.9 zeigt, daß die Streuung zwischen den einzelnen Einkommensgruppen in der Wohnflächenversorgung in Westdeutschland sehr gering war. Der Durchschnittshaushalt hatte 1987 pro Kopf 36 $m^2$ Wohnfläche zur Verfügung. Für das unterste Quintil (Fünftel) der Einkommenspyramide waren es immerhin noch 31 $m^2$ und für das oberste Quintil auch nur 43 $m^2$. Der Anteil der Haushalte in Wohnungen ohne Bad sank von 10,7 vH im Jahr 1978 auf 5,6 vH im Jahr 1987. Beim untersten Quintil nahm diese Quote von 21 vH im Jahr 1978 auf 12,5 vH im Jahr 1987 ab (Abbildung 2.10).

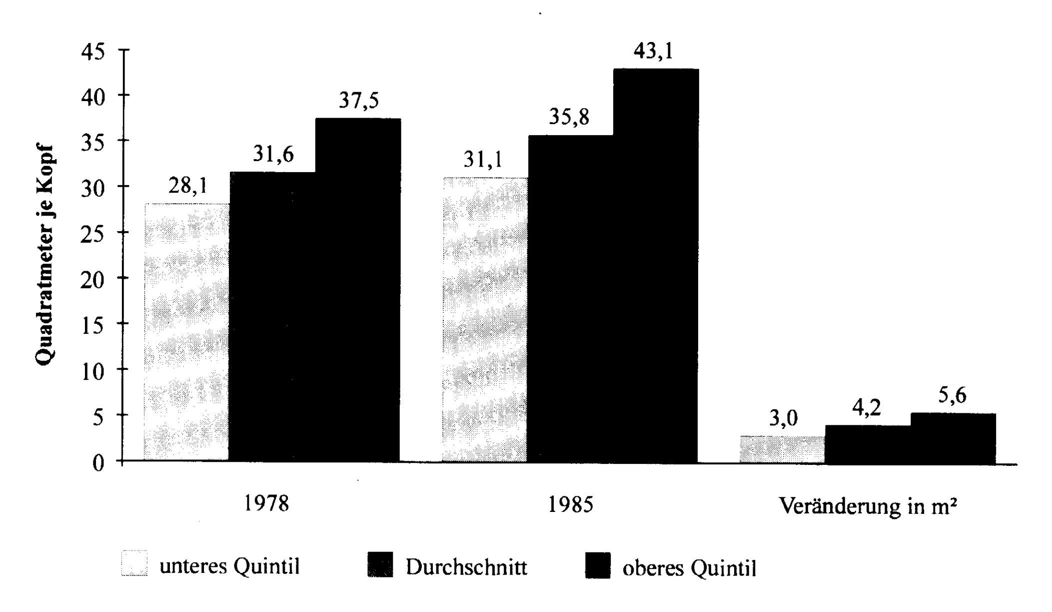
Bei der Verteilung nach Einkommensquintilen muß man wissen, daß das oberste Fünftel schon bei mäßig hohen Einkommen beginnt. Es umfaßte 1988 Einpersonenhaushalte ab einem verfügbaren Einkommen von 2 090 DM[2]) (2 680 DM)[3]) je Monat. Zweiperso-

[2]) Nach der Selbsteinstufung der Haushalte. Die zugrundeliegende Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 1988 umfaßt nur Haushalte bis zu einem Einkommen in Höhe von 25 000 DM pro Monat.

[3]) Nach Haushaltsanschreibungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts 1988.

Abbildung 2.9:

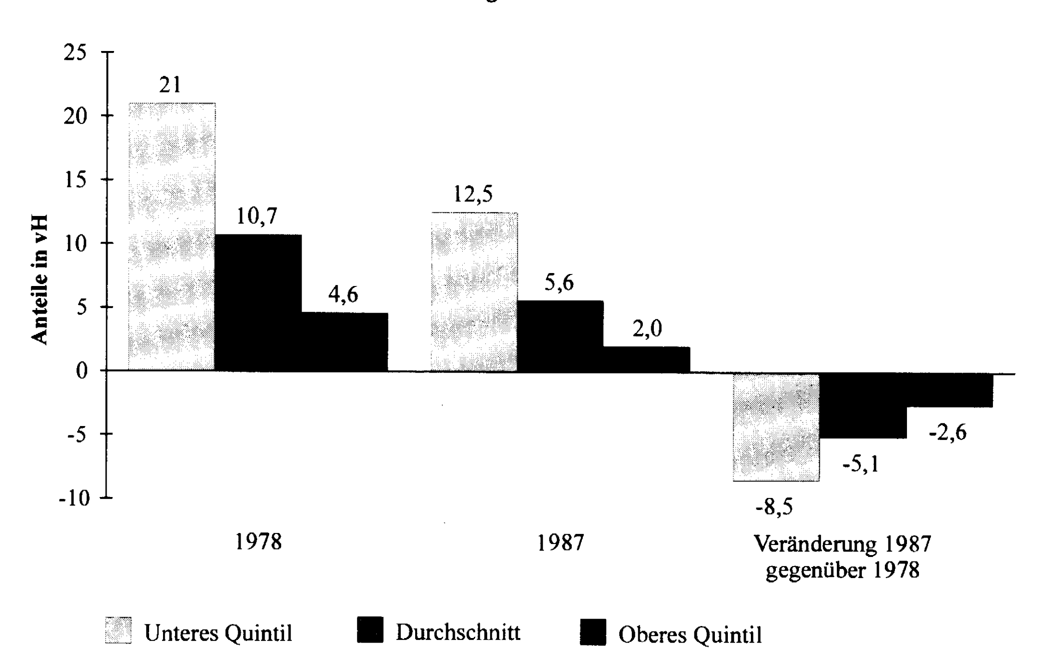
**Wohnflächenversorgung in Westdeutschland nach Einkommensgruppen 1978 und 1987**




Quelle: Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8–9/93, 19. Februar 1993, S. 21.

Abbildung 2.10:

**Haushalte in Wohnungen ohne Bad 1978 und 1987**




Quelle: Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8–9/93, 19. Februar 1993, S. 20.

nenhaushalte ab 3 700 DM (4 950 DM), Paare mit einem Kind ab 4 400 DM (6 310 DM), Paare mit drei und mehr Kindern ab 5 310 DM (7 870 DM).

Hinter den Zahlen der Abbildungen 2.9 und 2.10 verbirgt sich auch, daß das gesamte Bauvolumen, das bis 1970 noch zu vier Fünfteln vom Neubau und zu einem Fünftel vom Bestand herrührte, seitdem etwa jeweils zur Hälfte aus Bestand und Neubau stammt. Trotz dieser an sich guten Versorgung der meisten Haushalte muß man aber auch von den Fällen besonders kinderreicher Familien sprechen, die noch in

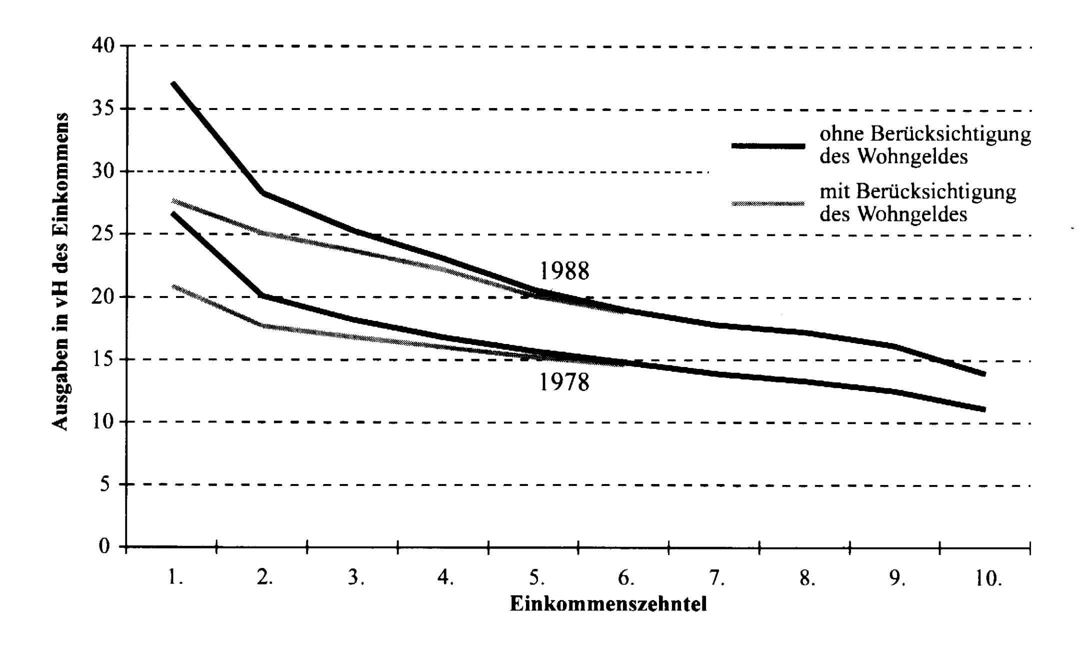
schlechten Wohnverhältnissen leben. Eine aussagekräftige quantitative Dokumentation dazu stand der Kommission aber nicht zur Verfügung. Es wird von Unterversorgung schon gesprochen, wenn ein Haushalt nicht über mindestens einen Raum je Person verfügt (Küche und Bad nicht mitgerechnet), so etwa auch im sogenannten Armutsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, der jüngst vorgelegt worden ist. Danach gehörte beispielsweise eine Familie mit drei Kindern, die nicht mindestens eine Fünfzimmerwohnung hat, zu den Haushalten, denen im Bereich Wohnen Armut attestiert wird. Dies erscheint überzogen. Selbst bei einer solchen Definition der „Armutsgrenze" sind in Westdeutschland aber nur ein Zehntel der Haushalte, in Ostdeutschland ein Sechstel „unterversorgt".

Die Kommission hat untersucht, ob bei den Anteilen der Haushalte in schlechten oder bescheidenen Wohnverhältnissen große regionale Unterschiede bestehen. Nimmt man als abgrenzendes Kriterium wiederum die Frage, ob je Haushaltsmitglied weniger als ein Wohnraum zur Verfügung steht, so sind – in Westdeutschland – die regionalen Unterschiede recht gering. In ländlich geprägten Regionen ist eine hohe Belegung der Wohnungen seltener, in Regionen, zu denen große Verdichtungsräume gehören, sowie vor allem in Kernstädten mit 500 000 und mehr Einwohnern merklich häufiger anzutreffen als im Durchschnitt. Haushalte in Eigentümerwohneinheiten sind in allen Regionstypen ausgesprochen selten „Überbeleger". Ganz parallel verläuft die regionale Verteilung der Wohnungen mit schlechter Ausstattung (ohne Bad und/oder ohne WC). Bei geringer Streuung ist aber in ländlich geprägten Regionen die Ausstattung etwas überdurchschnittlich, in großen Verdichtungsräumen, insbesondere großen Kernstädten, eher unterdurchschnittlich.

**2203** In der Entwicklung der Mehrausgaben fürs Wohnen ist im Prinzip kein Problem zu sehen. Es wäre jedenfalls nicht von der Zunahme der Durchschnittszahlen abzulesen. Die Mietausgaben haben jedoch in den einzelnen Einkommensgruppen sehr unterschiedlich an Gewicht zugenommen. So stieg die Mietbelastung der Haushalte, die zum untersten Zehntel der Einkommenspyramide gehören, zwischen 1978 und 1988 ohne Wohngeld von ca. 27 vH auf ca. 37 vH (Abbildung 2.11).[1]) Der Anstieg um zehn Prozentpunkte liegt anscheinend zu reichlich fünf Prozentpunkten am Anstieg der Mieten. Drei Prozentpunkte davon fängt das erhöhte Wohngeld auf. Es bleiben also reichlich zwei Prozentpunkte an Mehrbelastung dieser Haushalte, die auf ein soziales Problem hinweisen. Denn die Mieten für einfach ausgestattete Wohnungen sind in den 70er und besonders in den 80er Jahren deutlich stärker gestiegen als jene für gut ausgestattete Wohnungen. Dies gibt Hinweise darauf, daß das Filtering der Wohnungen in Deutschland, jedenfalls in klassischer Weise, an Bedeutung verloren hat (Ziffern 1301 ff). Angesichts der

[1]) Nur deutsche Haushalte einschließlich der Haushalte ohne Mietangabe. Bei den Haushalten mit Mietangabe einschließlich Ausländer betrug die Mietbelastung der ärmsten 10 Prozent der Haushalte 1988 42 vH. An diesem Ergebnis ändert sich auch nichts, wenn das untere Einkommenszehntel nicht für jede Haushaltsgröße separat, sondern für alle Haushalte zusammen gemessen wird.

Abbildung 2.11:




Quelle: Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8-9/93, 19. Februar 1993, S. 26.

starken Zuwanderung von Haushalten mit niedrigen Einkünften Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre dürfte sich der beobachtete Trend verstärkt fortgesetzt haben.[1]) Außerdem gibt es bei einkommensstärkeren Mietern beachtliche Tendenzen, von der Miete zum Eigentum zu wechseln, so daß die Einkommen von Mietern und Eigentümern immer weiter auseinanderdriften.

## III. Eigentümerquote

**2301** Im internationalen Vergleich zählt Deutschland zu den Ländern mit einer niedrigen Wohneigentumsquote (40 vH). Zieht man zum Vergleich die Vereinigten Staaten heran, oder auch Kanada, Großbritannien, Italien, Belgien - Länder, in denen die Wohneigentumsquote bei etwa zwei Drittel der Haushalte liegt und das Einkommen jedenfalls nicht höher als in Deutschland ist - so erscheint der Abstand wirklich bemerkenswert (ähnlich Dänemark, Frankreich, Niederlande, sowie die Schweiz). Da der Anteil der Wohnausgaben am Einkommen positiv mit dem Pro-Kopf-Einkommen korreliert, ist anzunehmen, daß dieser Befund nicht auf einen Mangel an Bereitschaft zu hohen Wohnausgaben in Deutschland zurückzuführen ist.

Für Deutschland sind vor allem die planerischen Rahmenbedingungen für eine Erhöhung der Eigentumsquote ungünstig. Raumordnung und Stadtentwicklungsplanung haben das Bauland knapp und teuer gehalten. Die Grundstückspreise sind im internationalen Vergleich ungewöhnlich hoch. Hinzu kommt, daß Deutschland während der Nachkriegszeit das Ziel von Wanderungsströmen gewesen ist. Diese Menschen waren überwiegend auf Mietwohnungen angewiesen. Als Folge der spezifischen deutschen Rahmenbedingungen hat sich ein leistungsfähiger Markt für preiswerte Eigenheime nicht gebildet.

Wohnungen sind in Deutschland - gemessen am durchschnittlichen Einkommen - vergleichsweise teuer, insbesondere im Vergleich zum angelsächsischen Raum. Das ist nicht nur eine Folge der hohen Grundstückspreise und einer extensiven Flächennutzung, sondern auch eines im internationalen Vergleich hohen Bauaufwands. Ebenso fehlt hier ein ausreichendes Angebot an gebrauchten Eigenheimen, worin sich ein Echoeffekt niedriger Eigentumsquoten in der Vergangenheit niederschlägt. Inzwischen sind aber mehr und mehr gebrauchte Wohnun-

[1]) Vergleiche Stahl, Unvollkommenheiten der Anpassung zwischen Teilmärkten im Wohnungsmarkt, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994, S. 38.

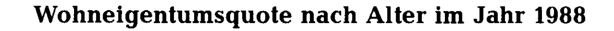
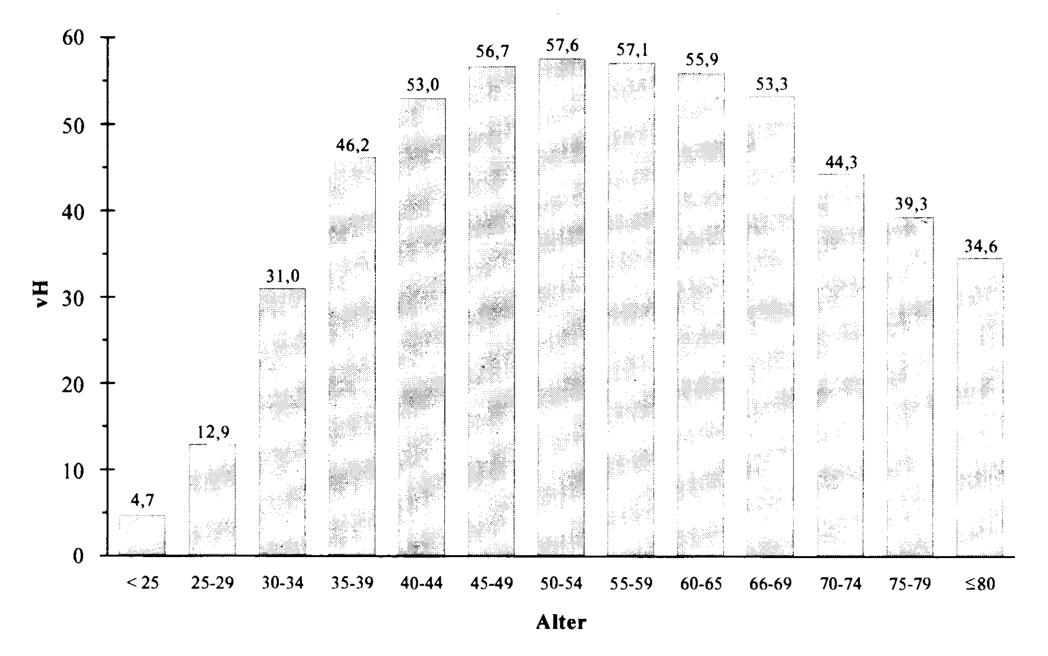


Abbildung 2.12:

**Wohneigentumsquote nach Alter im Jahr 1988**




Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes 1988, Berechungen von empirica.

gen, die früher Mietwohnungen waren, auf den Markt gekommen.

**2302** Die Quote des selbstgenutzten Wohneigentums steigt mit steigendem Alter ständig an und erreicht etwa bei Haushalten mit Haushaltsvorstand zwischen dem 45. und 55. Lebensjahr ein Maximum (Abbildung 2.12). Der später wieder eintretende Abfall der Eigentumsquote bei älteren Haushalten ist darauf zurückzuführen, daß diese Haushalte in der Vergangenheit noch seltener Eigentum bilden konnten. In der Zukunft werden die Quoten der Haushalte mit selbstgenutztem Wohneigentum auch im Alter deutlich höher sein. Das ist in der gegenwärtigen Entwicklung schon angelegt. In der Tendenz deutet sich an, daß von den Haushalten mit Haushaltsvorstand über 45 Jahre oder älter rund 55 vH Wohneigentümer sein werden. Diese Quote dürfte sich im Zeitablauf noch allmählich nach oben verschieben.

**2303** Die Eigentümerquote in Westdeutschland stieg von 1978 bis 1987 von 36,1 vH auf 39,4 vH. Interessant dabei ist, daß sie für das untere Einkommensfünftel (vergleiche dazu Ziffer 2202) in diesem Zeitraum stark gesunken ist (von 32,2 vH auf 29,9 vH), während sie für das obere Einkommensfünftel von 43,8 vH auf 51,5 vH erheblich größer wurde (Abbildung 2.13). Lag das Einkommen bei Eigentümerhaushalten in den sechziger Jahren nur um etwa 10 vH über dem von Mieterhaushalten, so war es Mitte der achtziger Jahre im Durchschnitt um 40 vH darüber. Die Versorgung mit Wohneigentum ist bei Familien mit Kindern im Durchschnitt vergleichsweise hoch. Große Haushalte und Haushalte mit hohem Einkommen wohnen fast alle im Wohneigentum. Einpersonenhaushalte hingegen wohnen unabhängig vom Einkommen nur selten im Wohneigentum (Abbildung 2.14).

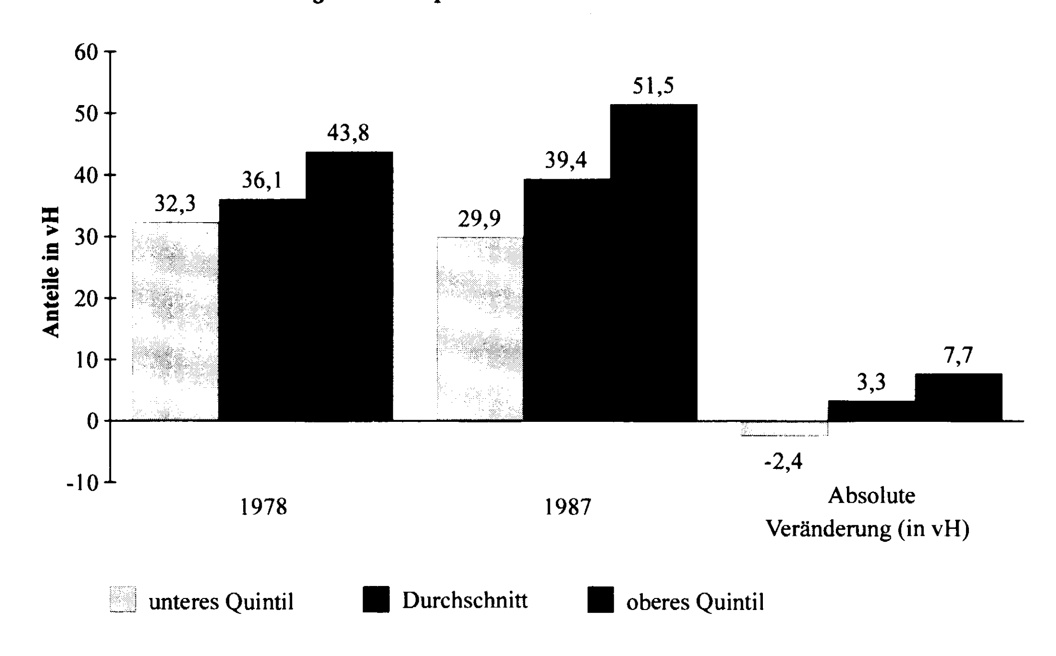
Hinzuweisen ist auf das in Westdeutschland im internationalen Vergleich relativ hohe Alter der Erwerber. Es liegt im Durchschnitt bei 38 Jahren, in den USA bei 32 Jahren.

**2304** Die Eigentümerquote stieg, als – seit Mitte der 70er Jahre – mehr und mehr Eigentumswohnungen gebaut wurden. Der Bau von Eigentumswohnungen verlief auch stetiger als der von Mietwohnungen. Wie viele von den fertiggestellten Wohnungen in den jeweiligen Baujahren Mietwohnungen waren und wie viele selbstgenutzt, läßt sich allerdings nur schätzen.

Im Jahre 1986 beispielsweise, einem Jahr mit sinkender Bautätigkeit, war von den 250 000 insgesamt fertiggestellten Wohnungen wohl nur die Hälfte Mietwohnungen. Davon waren 76 vH freifinanziert und 24 vH öffentlich gefördert. Nur etwa 10 000 der freifinanzierten Mietwohnungen lagen in „klassischen" Mehrfamilien-Miethäusern, 25 000 in Gebäuden mit Eigentumswohnungen, der Rest in Ein- und Zweifamilienhäusern, Nichtwohngebäuden oder entstanden durch Umbau, Dachgeschoßausbau usw.

Vier Jahre später hatte sich dieses Bild deutlich verändert: Von den 375 000 insgesamt fertiggestellten Wohnungen waren schätzungsweise fast drei Viertel Mietwohnungen. Davon waren 72 vH freifinanziert und 24 vH öffentlich gefördert. Nur 32 000 der freifinanzierten Mietwohnungen lagen in „klassischen" Mehrfamilien-Miethäusern, knapp 50 000 in Gebäuden mit Eigentumswohnungen, und 40 000 waren durch Umbau, Dachgeschoßausbau usw. entstanden.

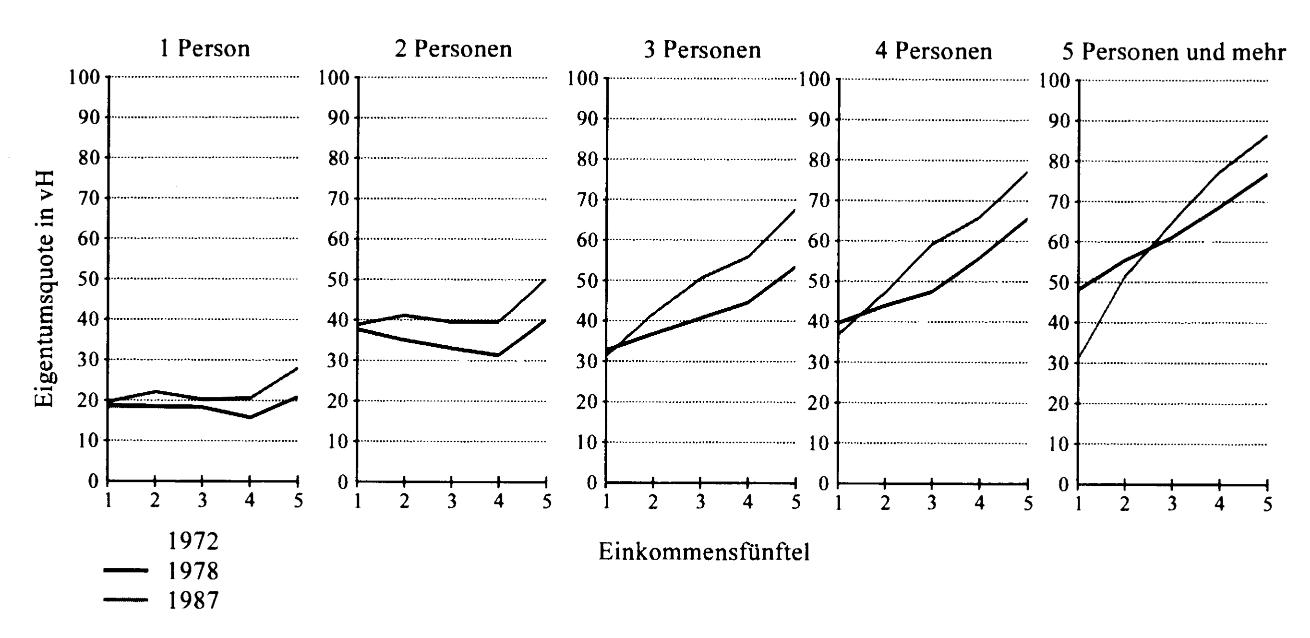
Abbildung 2.13:




Quelle: Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8–9/93, 19. Februar 1993, S. 22.

Abbildung 2.14:

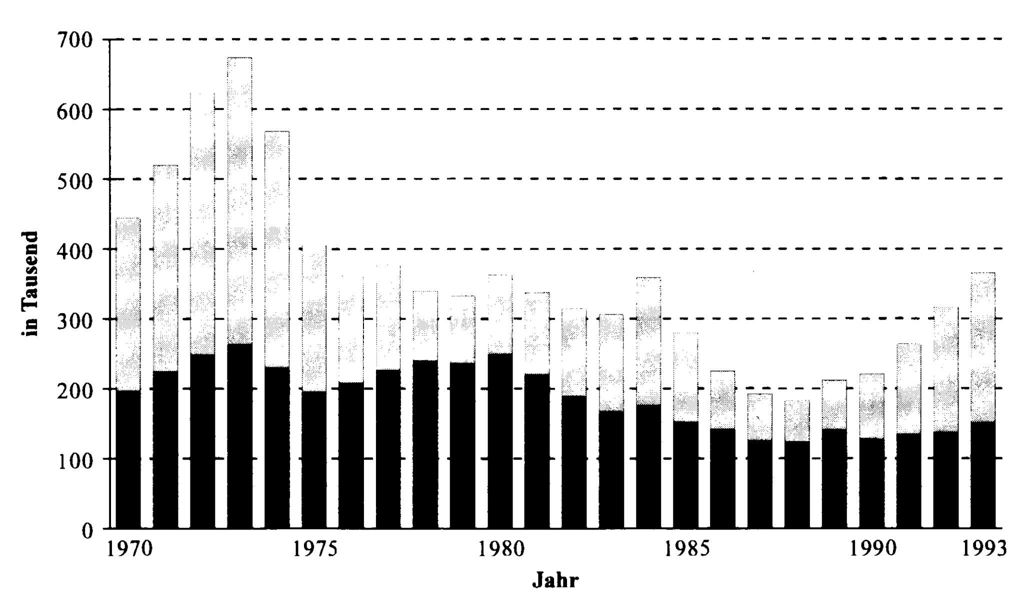
**Wohneigentümerquoten nach Haushaltsgröße**




Quelle: Ulbrich, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8–9/93, 19. Februar 1993, S. 22.

Abbildung 2.15:

**Fertiggestellte Wohnungen in neuen Wohngebäuden nach der Zahl der Wohnungen**




Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausgewählte Zahlen für die Bauindustrie.
Legende: Nur alte Länder. Ab 1983 inklusive Wohnungen in Wohnheimen. 1993 vorläufige Zahlen.

Der Mietwohnungsbau hat also deutlich stärker angezogen als der Bau von selbstgenutzten Wohnungen, wenn auch nicht überwiegend in der klassischen Form des Mehrfamilien-Mietwohnungsbaus. Letzterer hat im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren, auch wenn in allerjüngster Zeit gewisse Belebungstendenzen beobachtbar sind (Abbildung 2.15).

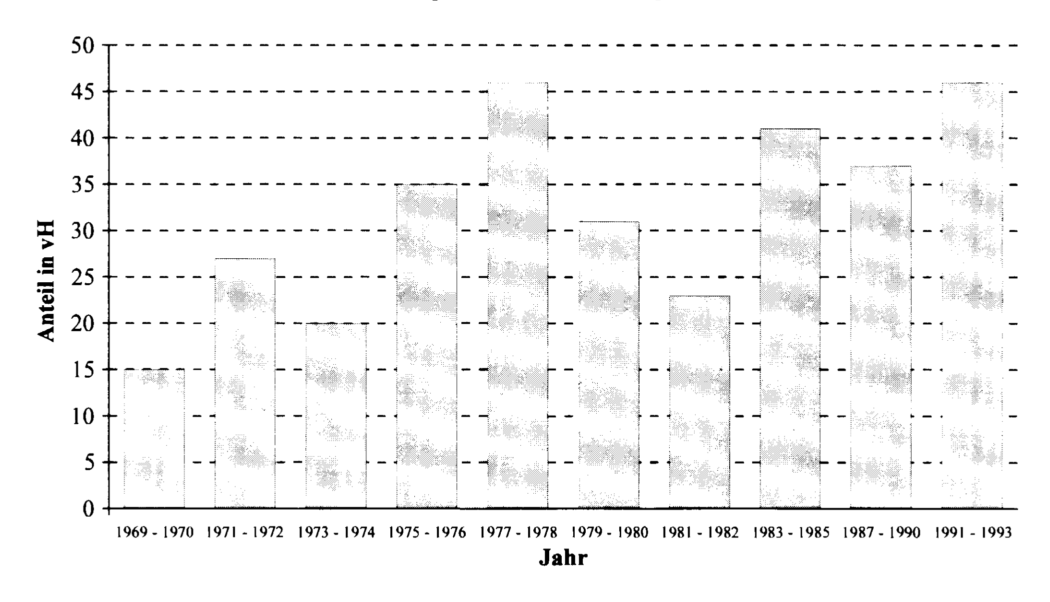
Langfristig gesehen hat der Erwerb von Gebrauchtwohnungen und damit die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen eine immer größere Bedeutung erlangt. Der Anteil der Erwerber gebrauchter Wohnungen zur Selbstnutzung an allen Erwerbern von Wohnungen zur Selbstnutzung stieg von 15 vH um 1970 auf 46 vH um 1993 (Abbildung 2.16).

**2305** Aussagefähiger als die Wohneigentümerquote ist die Verbreitung des Haus- und Grundbesitzes. Im Jahr 1988 hatten 49 vH aller Haushalte Haus- und Grundbesitz, wobei Ein- und Zweifamilienhäuser überwogen (Tabelle 2.3).

Der überwiegende Teil der Eigentümer hatte diese Häuser neu gebaut oder gekauft. In einer nicht geringen Zahl von Fällen waren die Häuser gebraucht gekauft, geerbt oder geschenkt worden. Der Anteil der Grundeigentümer an allen Haushalten steigt mit zunehmendem Alter, nimmt aber bei sehr alten Haushaltsvorständen (ab 70 Jahre) wieder ab. Die Haushalte in der höchsten Einkommensklasse hatten zu 84 vH und die Haushalte in der niedrigsten Einkommensklasse zu 20 vH Grundeigentum (Tabelle 2.4); unter den einkommensschwächeren Haushalten findet sich Grundeigentum am ehesten bei alten Menschen, die auch schon lange Eigentümer waren.

Knapp die Hälfte aller Grundeigentümer hatte keine Restschuld auf ihrem Grundvermögen. Bei den Wohlhabenden waren es nur ein Viertel und bei den Ärmeren mehr als vier Fünftel, die Restschulden hatten. Die Grundeigentümer hatten an laufenden Kosten nur reichlich 200 DM je Monat, und diejenigen, die noch Schulden hatten (im Durchschnitt knapp 100 000 DM), zahlten außerdem knapp 1 000 DM je Monat an Zinsen und Tilgung.

Abbildung 2.16:




Quelle: Infratest Wohneigentumsstudien 1981, 1983, 1986, 1991, 1994.
Anmerkung: Für das Jahr 1986 liegen keine Werte vor.

Tabelle 2.3:

**Private Haushalte mit Haus- und Grundeigentum am 31. 12. 1988 nach Alter der Bezugsperson**

| Gegenstand der Nachweisung | Haushalte insgesamt | Davon nach dem Alter der Bezugspersonen von ... bis unter ... Jahre | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | unter 35 | 35–45 | 45–65 | 55–65 | 65–70 | 70 u. mehr |
| | 1 000 | | | | | | |
| Haushalte insgesamt | 24 684 | 4 743 | 4 122 | 4 717 | 4 224 | 2 108 | 4 770 |
| | Haushalte mit Haus- und Grundbesitz | | | | | | |
| Zusammen: | 11 529 | 1 155 | 2 258 | 2 840 | 2 435 | 1 108 | 1 733 |
| und zwar: | | | | | | | |
| unbebaute(s) Grundstück(e) | 1 352 | 156 | 249 | 330 | 307 | 144 | 165 |
| Ein- und Zweifamilienhaus(-häuser) | 9 466 | 845 | 1 844 | 2 356 | 2 077 | 944 | 1 400 |
| und zwar: neu gebaut oder neu gekauft | 5 585 | 428 | 1 027 | 1 422 | 1 283 | 594 | 832 |
| gebraucht gekauft | 1 843 | 240 | 467 | 452 | 329 | 138 | 217 |
| ererbt oder geschenkt bekommen | 2 038 | 178 | 350 | 482 | 465 | 212 | 352 |
| Mehrfamilienhaus(-häuser) | 691 | (46) | 91 | 196 | 160 | 71 | 128 |
| und zwar: neu gebaut oder neu gekauft | 230 | — | (24) | 70 | 58 | (25) | (47) |
| gebraucht gekauft | 193 | (17) | (29) | 61 | (40) | (17) | (29) |
| ererbt oder geschenkt bekommen | 268 | (22) | 38 | 65 | 62 | (29) | (52) |
| Eigentumswohnung(en) | 1 925 | 232 | 413 | 523 | 349 | 149 | 259 |
| und zwar: neu gebaut oder neu gekauft | 1 025 | 84 | 196 | 285 | 204 | 87 | 168 |
| gebraucht gekauft | 777 | 131 | 198 | 205 | 119 | (48) | 75 |
| ererbt oder geschenkt bekommen | 123 | (17) | (19) | (32) | (26) | (13) | — |
| sonstige(s) Gebäude | 331 | (25) | 67 | 87 | 82 | (38) | (32) |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988, Fachserie 15, Heft 2: Vermögensbestände und Schulden privater Haushalte, Wiesbaden, August 1991, S. 257.

Tabelle 2.4:

**Haushalte mit Haus- und Grundeigentum**

| Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen | Haushalte insgesamt (Tsd.) | mit Haus- und Grundbesitz (Tsd.) | mit Restschuld (Tsd.) | mit jährlichen Miet- und Pachteinnahmen (Tsd.) | durchschnittlicher Einheitswert je Haushalt (DM) | durchschnittliche laufende Kosten je Haushalt (DM) | mit jeweils nachgewiesenen Werten | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | durchschnittliche Tilgungen und Zinsen (DM) | durchschnittliche Restschuld (DM) |
| unter 1 000 | 2 438 | 478 | 83 | 138 | 31 062 | 1 598 | 6 521 | 44 668 |
| 1 000 – unter 1 200 | 1 217 | 270 | 75 | 66 | 29 641 | 1 799 | 6 741 | 41 318 |
| 1 200 – unter 1 400 | 1 466 | 381 | 100 | 102 | 30 623 | 1 764 | 5 326 | 50 322 |
| 1 400 – unter 1 600 | 1 405 | 389 | 116 | 109 | 32 509 | 2 065 | 4 649 | 39 566 |
| 1 600 – unter 1 800 | 1 662 | 482 | 155 | 139 | 33 188 | 2 133 | 5 738 | 54 963 |
| 1 800 – unter 2 000 | 1 638 | 599 | 232 | 167 | 33 512 | 1 971 | 4 916 | 44 373 |
| 2 000 – unter 2 200 | 1 864 | 761 | 344 | 183 | 36 708 | 2 235 | 6 239 | 52 067 |
| 2 200 – unter 2 500 | 1 977 | 927 | 447 | 219 | 37 574 | 2 199 | 7 010 | 61 251 |
| 2 500 – unter 3 000 | 2 935 | 1 554 | 876 | 390 | 40 941 | 2 319 | 8 049 | 71 942 |
| 3 000 – unter 3 500 | 2 188 | 1 271 | 788 | 283 | 43 591 | 2 355 | 9 282 | 84 060 |
| 3 500 – unter 4 000 | 1 804 | 1 174 | 800 | 303 | 46 536 | 2 463 | 10 274 | 91 849 |
| 4 000 – unter 5 000 | 1 912 | 1 391 | 978 | 413 | 52 136 | 2 807 | 12 554 | 107 714 |
| 5 000 – unter 25 000 | 1 850 | 1 550 | 1 173 | 625 | 69 986 | 4 096 | 20 241 | 161 999 |
| Haushalte insgesamt | 24 684 | 11 529 | 6 283 | 3 203 | 44 432 | 2 540 | 10 990 | 93 709 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988, Fachserie 15, Heft 2: Vermögensbestände und Schulden privater Haushalte, August 1991.

Tabelle 2.5:

**Haushalte mit vermietetem Eigentum**

| Haushalte mit einem Netto-jahreseinkommen | Anteil an der Gesamt-zahl der Haushalte | Zahl der Haushalte | Vermögen pro Haushalt mit vermietetem Eigentum |
|---|---|---|---|
| > 0 (alle) | 13,5 vH | 3,34 Mio | 219 000 |
| > 100 000 | 8,1 vH | 1,99 Mio | 368 000 |
| > 500 000 | 1,4 vH | 0,34 Mio | 2,12 Mio |

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes 1988; Schätzungen von empirica.

Tabelle 2.5 zeigt, daß das Eigentum von vermietetem Eigentum stark auf die Bezieher von sehr hohem Einkommen konzentriert ist.

**Drittes Kapitel:**

# Möglichkeiten der Wohnungspolitik

## I. Zu den Zielen und Aufgaben

**3101** Wohnraum ist ein knappes Gut. Es kostet Anstrengung, ihn herzustellen, er ist begehrt. Es braucht also angemessene Anreize, damit er geschaffen wird, und es braucht angemessene Anreize, damit er entsprechend seiner Knappheit, seiner relativen Knappheit im Vergleich zu anderen Gütern, die die Menschen ebenfalls begehren, zwischen diesen aufgeteilt wird. Diese Funktion erfüllen in effizienter Weise Preise, hier Mieten, wie sie auf Märkten zustande kommen, auf denen viele Anbieter und viele Nachfrager miteinander wetteifern. Das Postulat gegenüber allen wirtschaftlichen Aktivitäten, daß sie nämlich effizient sein sollen, ist auch im Wohnungswesen zu erheben. Das heißt, prinzipiell ist Wohnraum nach den Regeln der Marktwirtschaft zu erstellen und zu verteilen. Gleichwohl gibt es Wohnungspolitik.

Daß für die Wohnungswirtschaft eine Reihe von Eigenheiten angeführt wird, die eine spezielle Art von Wirtschaftspolitik erforderlich machen sollen, war Anlaß, diese Eigenheiten im einzelnen zu prüfen. Es hat sich aber gezeigt, daß die Besonderheiten alle nicht so weit gehen, daß die marktwirtschaftliche Grundorientierung der Wohnungswirtschaft aufzuheben wäre. Vieles sind Besonderheiten, die auch bei anderen Gütern auftreten, ohne daß Zweifel an der prinzipiellen Eignung des Marktmechanismus zur effizienten Erreichung der Versorgungsziele bestünden. Der Bedarf an Wohnungspolitik, an Regelungen zur Korrektur des Marktmechanismus ist daher allemal vorsichtig einzuschätzen.

**3102** Selbstverständlich gilt auch hier: Art und Umfang des staatlichen Handelns richten sich nach den Zielen, die die Politik verfolgen will, und nach dem Gewicht, das sie ihnen beimißt. Zu den wohnungspolitischen Aufgaben zählt aber zuallererst die Gewährleistung eines marktwirtschaftlichen Rahmens, der es ermöglicht, daß die Entscheidungen über die Verwendung von Ressourcen für das Wohnungswesen und im Wohnungswesen dem wirtschaftlichen Prinzip genügen. Daneben stehen dann die spezifischen Ziele der Wohnungspolitik. Sie werden in der tatsächlichen Wohnungspolitik besser sichtbar als in erklärten Absichten. Es sind vor allem versorgungspolitische Ziele, die den besonderen Rang der Wohnung als Lebensmittelpunkt reflektieren. Hier geht es um Verteilungspolitik, um Sozialpolitik in speziellem Kontext. Die Wohnungspolitik ist überdies traditionell der bevorzugte Ort, an dem der Staat aus gesellschaftspolitischen Gründen auf die Bürger einwirkt, damit diese mehr Vermögen bilden. Das Gewicht, das die Politik den jeweiligen Zielen zumißt, wechselt. Besonders das Maß, zu dem der Staat in die Pflicht genommen wird, zur Erhöhung des Wohnungsangebots aktiv zu werden, hängt von der jeweiligen – historischen – Ausgangslage ab.

**3103** Die marktwirtschaftliche Grundorientierung ist Teil unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Daß der Wohnungssektor in Deutschland, wie auch in anderen Ländern, ein Bereich ist, in dem der Staat sich stärker als in vielen anderen Sektoren engagiert, darf den Blick dafür nicht verstellen. Das Bereitstellen von Wohnungen bleibt ganz überwiegend eine Angelegenheit der privaten Wirtschaft. Der elementare Beitrag des Staates besteht darin, einen dauerhaften rechtlichen Rahmen zur Verfügung zu stellen. Der Bau einer Wohnung ist eine weit in die Zukunft greifende Handlung. Rechtssicherheit zur Minimierung der Risiken tut hier besonders not.

**3104** Sicherheit ist ebenfalls aus der Sicht der Mieter zu wünschen; denn auch mit einem Mietvertrag bindet man sich in der Regel für ziemlich lange Zeit. Nicht nur wegen der Dauer eines Mietvertrages spielen Unwägbarkeiten im Mietverhältnis eine Rolle, sondern auch weil Wohnungen inhomogene Güter sind und das Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter bis in die persönliche Sphäre der Beteiligten ragen kann, zumal wenn beide unter einem Dach wohnen. Bei solcher Konstellation muß ein Mietvertrag unvollständig sein, und es ist besonders wichtig, daß das Mietrecht für eine Vielzahl von Interessenkollisionen abgewogene Regeln bereithält (Reparaturen, Mietanpassungen usw.). Aus dem Umstand, daß Wohnungen sehr heterogen sind und ein Umzug meistens ein Wechsel der gewohnten Umgebung ist, was auch mit dem Verlust persönlicher Kontakte verbunden ist, weil die Bewohner einer bestimmten Wohnung besondere Beziehungen zu ihrer Nachbarschaft entwickeln, resultiert ein ganz zentrales Problem. Die Aufgabe dieser Wohnung bedeutet dann für den Bewohner eine besondere Belastung. Der Verlust des bisherigen Lebensmittelpunktes erklärt den hohen Rang der Kündigungsschutzprobleme.

**3105** Wohnungen stehen in einem Siedlungsverbund. Ihre Nutzung ist häufig mit Rückwirkungen auf benachbarte Nutzer verbunden. Dies erfordert nachbarschaftsrechtliche Regeln und die Einbindung der an und für sich privatautonom zu treffenden Bau- und Nutzungsentscheidungen in eine koordinierende Rahmenplanung, wie sie von der Raumordnung, der Flächennutzungsplanung zumal, vorgegeben und in den Bebauungsplänen konkretisiert wird. Komplementär zum Bauen und Wohnen der Men-

schen ist die Infrastruktur, die die öffentliche Hand bereitstellt. Zu den Interventionsgründen für staatliche Instanzen zählen auch positive Außenwirkungen von Bauten, deren gesellschaftlicher Wert über den im Marktentgelt erzielbaren Gegenwert hinausgeht, so im Falle des Erhalts von kulturell bedeutsamen Gebäuden oder im Falle einer Initialinvestition zur Revitalisierung eines von Verfall bedrohten Viertels, wo die Ertragserwartungen von Investoren stark davon berührt sind, daß in der Nachbarschaft für Nutzungen gesorgt wird, die zahlungskräftige Mieter oder Käufer des Investitionsobjekts nicht abschrekken, sondern möglichst noch die Attraktivität des Wohnquartiers steigern. Was immer der Staat aus solchen Gründen auf administrativem Wege oder im Wege des Subventionierens unternimmt, ist regelmäßig darauf zu prüfen, ob Kosten und Nutzen der Intervention stimmig sind, auch wenn der Nutzen sehr häufig von politischer Wertung abhängt.

**3106** Neben der Gewährleistung eines marktwirtschaftlichen Rahmens, ergänzt um Regeln, die das Ergebnis der von Privatinteressen geleiteten Entscheidungen verbessern, verfolgt der Staat im Bereich des Wohnungswesens originäre versorgungspolitische Interessen. Das folgt zunächst schon aus der sozialstaatlichen Grundverpflichtung, für das existentielle Minimum der Menschen zu sorgen und dabei im besonderen das Elementarbedürfnis des Verlangens nach einer Behausung zu befriedigen. Folgerichtig ist eine menschenwürdige Unterkunft sozialrechtlich zu gewährleisten.

**3107** Über eine Absicherung der Minimalia einer zivilen Daseinsvorsorge hinaus sieht sich der Wohnungspolitiker zudem aufgerufen, für einkommensschwache Haushalte das Wohnen bezahlbar zu machen und den Wohnkonsum zu stimulieren. Die gesellschaftspolitische Motivation für solche „meritorisch" genannten Hilfen ist in der Regel diffus. Jedoch läßt sich aus der besonderen Bedeutung von Wohnraum für die Entfaltung von Kindern, aber auch von Erwachsenen, eine Ausrichtung der Wohnungspolitik auf einen Mindeststandard bei der Wohnungsgröße und Wohnungsqualität herleiten, ebenso eine familienpolitische Akzentuierung. Die Nachfrage nach Wohnraum ist bei niedrigem Einkommen nicht beliebig nach unten elastisch und soll es auch nicht sein. Ein bestimmter Mindeststandard an Wohnraumversorgung ist ein wichtiger gesellschaftlicher Integrationsfaktor. Schlechte Wohnverhältnisse setzen Ansehen und Lebenschancen eines Menschen in besonderem Maße herab. Wird ein gewisser Standard unterschritten, wird der Haushalt sozial und auf dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt und kommt in einen Teufelskreis der Armut. Diese Ausgrenzung will die Gesellschaft vermeiden.

Ohne eine erhebliche Neigung der Gesellschaft, darüber zu befinden, was dem einzelnen am besten frommt, und ohne ein besonderes Unbehagen der Gesellschaft, wenn Armut in miserablen Wohnungsverhältnissen sichtbar wird, ist allerdings die starke Vorliebe für Wohnungsverbilligung – anstelle ungebundener Einkommenshilfen – kaum zu erklären. Außerdem hat der Staat das allgemeine Drängen auf billigen Wohnraum – nötigenfalls zu gewährleisten durch seine Hilfe – in den letzten Jahrzehnten immer wieder selbst aufs neue angefacht. Er ist deshalb immer weniger frei geworden, sachgerechte Entscheidungen über seine Ziele und Aufgaben zu treffen.

**3108** In den Jahrzehnten der Nachkriegszeit war die Verbesserung der Wohnungsversorgung für die breiten Schichten der Bevölkerung erklärtermaßen Ziel der Wohnungspolitik. Sie ist es nicht mehr, sie braucht es nicht mehr zu sein, und sie kann es nicht mehr sein. Die Wohnungsversorgung hat ein hohes Niveau erreicht; die Möglichkeiten der Selbsthilfe der meisten Menschen sind größer geworden, ebenso die Angebote der Kapitalmärkte; eine Breitenförderung nach altem Muster wäre auf heutigem Qualitätsniveau unbezahlbar.

**3109** Die besondere Prämierung des Wohnens im selbstgenutzten Eigentum reflektiert die Vorstellung, daß diese Wohnform prinzipiell erstrebenswert ist und den Haushalten, die beim Erwerb in besonderem Maße finanzielle Lasten auf sich zu nehmen haben, Hilfe vom Gemeinwesen gebührt.

Von jeher hat in der Wohnungspolitik die Erleichterung des Bauens und des Erwerbs einer Wohnung zur Selbstnutzung eine Rolle gespielt. In den letzten Jahrzehnten wurde hierzu mehr und mehr das Steuerrecht eingesetzt. Solche Politik läßt sich nicht leicht auf ein Zielsystem hin axiomatisieren. Bei der Förderung dieses Bereichs verschränken sich versorgungspolitische Intentionen mit den Absichten des Staates, Anreize zum Sparen und zur individuellen Risikovorsorge zu geben. Diese Anreize im besonderen Maße für das Schaffen von Wohnungseigentum zu reservieren, läßt sich rechtfertigen, wenn so angebotsseitig zur Entlastung der Wohnungsmärkte beigetragen wird. Dies versteht sich freilich nicht von selbst und dürfte bei der Förderung des Erwerbs von Wohneigentum aus dem Altbestand auch kaum in erheblichem Maße der Fall sein. Es läßt sich hinzufügen, daß die Förderung von Vermögensbildung durch Förderung von Wohneigentum doch zugleich keine Entscheidungen der Geförderten hervorlockt, die allzu stark von deren unbeeinflußten Wünschen abweichen. Unterstellt ist dabei, daß eine eigengenutzte Wohnung fast jedermanns Wunsch ist. Eine Förderung hätte dann im wesentlichen nur zur Folge, daß die Realisierung dieses Wunsches beschleunigt wird. Für den Bedarf an Beschleunigung wiederum kann man Probleme des Kapitalmarktzugangs für junge Käufer mit geringen Eigenmitteln geltend machen.

Darüber hinaus wird die Erhöhung der Selbstnutzerquote als prinzipiell wünschenswert angesehen, weil das Erleben von Eigentum und der Gewinn an Unabhängigkeit im eigenen Heim Lerneffekte in Gang setzt, die für den Zusammenhalt des Gemeinwesens nützlich sind, eine Bejahung der Gesellschaftsordnung und eine größere Unabhängigkeit bei Einkommens- und Arbeitsplatzverlust und somit eine geringere Neigung zur Radikalisierung. Als erwünscht angesehen wird auch die hohe Sparquote der selbstnutzenden Eigentümer.

Geltend gemacht wird auch, daß Eigentumsförderung nötig sei, weil die Selbstnutzer mit dem Konsumgutmodell steuerlich weniger gut gestellt seien

als Investoren im Mietwohnungsbau, die den Schuldzinsenabzug genießen. Eine solche Begründung trägt allerdings nicht in voller Breite.

Im ganzen muß man feststellen: Die eigentumspolitischen Aktivitäten des Staates im Bereich des Bauens und Wohnens, bei denen es um erhebliche Vermögensgeschenke geht, sind nur schwer aus systematischen Grundwertungen des Staates herzuleiten. Auf diesem Feld dürfte die parteipolitische Konkurrenz um Mehrheiten durch eine Ausrichtung der Förderung auf wahlentscheidende (Wechsel-) Wählergruppen eine besonders gewichtige Rolle spielen.

Neue Herausforderungen an die vermögenspolitischen Ziele der Politik hat die Wiedervereinigung Deutschlands mit sich gebracht. Neben der schlechten Wohnungsversorgungslage ist es in erster Linie der Rückstand an privater Vermögensbildung in Ostdeutschland, der beklagt wird und die Vermögenspolitik auf den Plan ruft.

**3110** Ein eher allgemeiner sozialstaatlicher Respekt vor den Härten von Anpassungslasten schlägt sich in Maßnahmen nieder, die bei stark abnehmendem Einkommen oder hohen beziehungsweise stark steigenden Mieten ad hoc Entlastung verschaffen.

**3111** Mit im Zentrum der spezifischen Ziele der Wohnungssozialpolitik hingegen stehen die staatlichen Hilfen für Problemgruppen des Wohnungsmarktes. Nicht alles, was es nach sozialpolitischer Minimalvorstellung an Wohnungsversorgung zu sichern gilt, läßt sich im Wege der Kaufkraftstärkung bewirken – jedenfalls nicht zu erträglichen Kosten. Von den Schwierigkeiten, um die es hier geht, war schon die Rede: Ein Teil der Menschen wird von Vermietern aufgrund persönlicher Merkmale (Kinderreichtum, ausländische Staatsangehörigkeit, Erwerbslosigkeit u. a.) für eine zu riskante Klientel gehalten, ob zu Unrecht oder zu Recht, ob wegen befürchteter Mietausfälle oder wegen hoher Reparaturkosten, wegen unmittelbarer Belastung des Renditekalküls oder wegen nicht unmittelbar pekuniärer Wirkungen, etwa befürchteter Reibereien mit Nachbarn, ist dabei ohne Belang. Solche Mieter hätten nur bei entsprechend starker Mietpreisdifferenzierung zu ihren Lasten eine gleiche Chance auf Zugang zu Wohnraum wie andere Mieter ohne diese Merkmale. Solche Preisdifferenzierung findet nicht oder nur wenig statt, sei es, weil sie als ungehörig angesehen wird, jedenfalls das notwendige Maß an Differenzierung als ungehörig angesehen würde, sei es, weil das Rechtssystem sie verhindert. Das Mietwucherverbot oder die ortsübliche Vergleichsmiete, bei der solche Merkmale keine Rolle spielen, steht ihr entgegen. So wird der Markt für solche Nachfrager eng und bleibt unterentwickelt. Hier muß der Staat helfen.

**3112** Der Staat schafft nicht nur einen ordnungspolitischen und einen sozialpolitsch/verteilungspolitisch motivierten Rahmen. Er wird auch immer wieder in die Pflicht genommen, auf Sondersituationen Rücksicht zu nehmen. Das war verständlich in der Nachkriegszeit, als ein erheblicher Wohnungsmangel zu beheben war und eine krasse Knappheitslage bestand. (Auf dem Gebiet der alten Bundesländer nahm die Belegung der Wohnungen von 3,6 Personen im Jahr 1936 auf 6 Personen im Jahr 1946 zu.) Ein hohes Staatsengagement ist jedoch nicht mehr gerechtfertigt, wenn es um die temporären Knappheitslagen geht, die global oder lokal auch heute auftreten. Wegen der Verzögerungen bei der Marktanpassung wird der Staat oft zur Intervention gerufen. Bis er handeln kann, vergeht jedoch ebenfalls Zeit, so daß die staatlichen Hilfen oftmals fehlindiziert sind. Und die Gewöhnung, daß der Staat reagieren wird, hält die Privaten davon ab, das ihre alsbald zu tun, läßt sie erst einmal auf den Staat warten oder jedenfalls alle Anstrengungen darauf werfen, von ihm das Gewünschte zu erlangen. Das ist eine Fehlententwicklung.

Bedeutsame strukturelle Faktoren, auf die die Wohnungspolitik reagieren muß, sind hingegen in der Zurückhaltung vieler Kommunen bei der Baulandausweisung zu sehen, in dem zu vermutenden Einwanderungsdruck, dem Deutschland ausgesetzt sein wird, und in der Zunahme der Verkehrspobleme. Hierauf ist in geeigneter Weise zu antworten. Auf den Baulandmangel durch finanzielle Anreize für die Gemeinden, sei es durch das Steuersystem, sei es durch das Beitragsrecht, sei es durch den Kommunalfinanzausgleich. Auf die Einwanderung durch verstärkte Wohnungspolitik in Regionen mit hohem Anteil an Haushalten mit Zugangsproblemen am Wohnungsmarkt. Auf die Verkehrsengpässe durch neue siedlungsstrukturelle Ansätze, die Wohnen und Arbeiten einander näher rücken.

## II. Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Wohnungspolitik

**3201** Die Wohnungspolitik will Wohnungsmärkte so funktionsfähig gestalten, daß möglichst viele Haushalte aus eigenem Einkommen oder gestützt auf Wohngeldzahlungen beziehungsweise Belegungsrechte eine bezahlbare Wohnung finden. Selbst eine sehr erfolgreiche Wohnungspolitik wird allerdings nicht erreichen, daß Obdachlosigkeit völlig verschwindet oder daß unerträgliche Diskriminierungen nicht mehr auftreten. Obdachlosigkeit ist auch auf Märkten mit befriedigenden Fluktuationsreserven zu beobachten. Wohnen unter Bedingung von Märkten erfordert, daß Haushalte in der Lage sind, Verträge einzugehen und die Vertragsbedingungen regelmäßig zu erfüllen. Die Teilnahme am Wohnungsmarkt erfordert, sich in Hausgemeinschaften einzufügen bzw. sich im Alltagsleben an gewisse Regeln des Zu-

sammenlebens in gemeinsam bewohnten Gebäuden zu halten oder nicht durch extremes Verhalten so weit von den Erwartungen der Mitbewohner abzuweichen, daß diese ein Zusammenleben ablehnen. Es gibt eine leider große Zahl an Personen und Haushalten, die aus unterschiedlichen Gründen sehr große Schwierigkeiten haben, als Teilnehmer am Markt akzeptiert zu werden oder an einem durch Verträge geregelten Markt teilzunehmen. Als solche Gruppen sind zu nennen:

— psychisch Kranke, Alkoholiker und Drogensüchtige, die keiner geregelten Arbeit mehr nachgehen,

— sehr große Familien, die von der Sozialhilfe leben und denen die Alltagsprobleme über den Kopf wachsen, und die deshalb nicht selten von anderen als störend oder sogar bedrohlich empfunden werden,

— Jugendliche, deren Sozialisation aus unterschiedlichen Gründen gestört war mit der Neigung zu Vandalismus oder zum Randalieren.

Solche und ähnliche abweichenden Verhaltensweisen oder Merkmale von Haushalten überfordern Vermieter und Mitbewohner. Viele dieser Personen verlieren durch Räumungsklagen oder Kündigung ihre Wohnung. Die Wohnungswirtschaft oder private Vermieter sehen sich nicht in der Lage, ihnen zu helfen, weil eine rentable Vermietung an sie nicht möglich ist. Die Verantwortung für ihre Wohnungsversorgung fällt deshalb in der Regel den Kommunen zu, die für sie Wohnungen oder Unterkünfte bereitstellen müssen. In solchen Fällen sind die Grenzen der Wohnungspolitik erreicht. Es geht um soziale Unterstützung und Beratung sowie um Hilfen, die über das bloße Bereitstellen von Wohnungen hinausgehen. Allerdings braucht auch eine solche Sozialpolitik Verfügungsrechte über Wohnungen oder Unterkünfte. Wohnungsgesellschaften können hier kaum mehr als Vermieter auftreten. Sie können Wohnungen bereitstellen, die von den Kommunen angemietet und den Problemgruppen zur Verfügung gestellt werden.

Es ist kaum zu erwarten, daß sich diese Schwierigkeiten in Zukunft auch bei wieder ausgeglichener Wohnungsmarktlage von allein auflösen. Ein wieder verschärfter Anbieterwettbewerb und reichhaltigeres Wohnungsangebot kann die Anzahl solcher Problemfälle verringern. Ein reichhaltiges Angebot preiswerten Wohnraums kann vor allem die Kommunen finanziell entlasten. Die direkten Hilfen und Unterstützungen werden dadurch jedoch nicht überflüssig, weil die Vertragsfähigkeit vieler Wohnungssuchenden unzureichend bleiben dürfte.

Es bedeutet kein Versagen der Wohnungswirtschaft, wenn die Wohnungsversorgung solcher Gruppen mit den üblichen wohnungspolitischen Instrumenten nicht befriedigend erreicht werden kann. Wohnungspolitische Instrumente sind in vielen Fällen überfordert und müssen durch direkt wirkende Maßnahmen der Kommunen ergänzt werden.

# III. Konzepte und Instrumente in der Vergangenheit

## 1. Umfang der Wohnungsbauförderung

**3301** Nach dem Zweiten Weltkrieg war an Eigentumsbildung oder marktmäßige Errichtung von Mietwohnungen in großem Umfang nicht zu denken: Der Kapitalmarkt lag nahezu brach; die wenigen vorhandenen Kapitalmarktmittel fanden attraktivere Anlagemöglichkeiten in der Industrie und im Handel. Ein rascher Wiederaufbau auf rein marktwirtschaftlicher Grundlage kam daher kaum in Frage.

**3302** Nachdem schon die Länder ein intensives Fördersystem entwickelt hatten, wurde 1950 mit dem I. Wohnungsbaugesetz (WoBauG) bundeseinheitlich ein Rahmen für die Wohnungsbauförderung gesetzt. Dieser Rahmen wurde von den Bundesländern durch Förderrichtlinien ausgefüllt. Nach § 1 des Wohnungsbaugesetzes wurde der Wohnungsbau als öffentliche Aufgabe definiert: *„Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete (Belastung) für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern ..."*

Insgesamt wurden drei Arten des Wohnungsbaus unterschieden:

— der öffentlich geförderte Wohnungsbau,

— der steuerbegünstigte Wohnungsbau und

— der frei finanzierte Wohnungsbau.

**3303** Der öffentlich geförderte Wohnungsbau (der soziale Wohnungsbau im engeren Sinne) erhielt einen hohen Betrag an öffentlichen Darlehen. Damit ergab sich in den fünfziger Jahren ein Finanzierungsschema mit erster Hypothek in Höhe von 25 bis 30 vH der Gesamtkosten, öffentlichen Darlehen in Höhe von 45 vH bis 50 vH der Gesamtkosten zu sehr niedrigen Zinsen und Eigenkapital sowie sonstige Mittel der Restfinanzierung in Höhe von 20 bis 30 vH der Gesamtkosten[1]). Dem stand das „klassische" Finanzierungsschema nicht geförderter Wohnungen gegenüber: 60 vH 1. Hypothek, 20 vH 2. Hypothek, 20 vH Eigenkapital.

Als Gegenleistung für die starke Subventionierung mußten die Bauherren eine Reihe von Bindungen eingehen:

[1]) Vgl. Jaschinski und Klein, Finanzierung des Wohnungsbaus, in: Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesens, 2. Bd., Stuttgart 1959, S. 612.

— Belegungsbindung der Wohnungen (Wohnraumbewirtschaftung),

— Mietpreisbindung (Prinzip der Kostenmiete, im einzelnen definiert in einer Berechnungsverordnung[1])),

— Hinnahme verstärkten Kündigungsschutzes,

— Einhalten planerischer, bauwirtschaftlicher und bautechnischer Bestimmungen (zum Beispiel über die Größe und Ausstattung der Wohnungen) bei der Errichtung der Wohnungen.

**3304** Die Bindungen waren beim steuerbegünstigten Wohnungsbau erheblich lockerer. Eine zehnjährige Grundsteuervergünstigung, (länderweise) Grunderwerbsteuerbefreiungen und Gebührenbefreiungen wurden bereits dann gewährt, wenn bestimmte Wohnflächengrenzen nicht überschritten wurden.

**3305** Beim frei finanzierten Wohnungsbau schließlich gab es keine besonderen Bindungen, aber auch keine besonderen Vergünstigungen; lediglich die erhöhten Absetzungen nach § 7 b Einkommensteuergesetz (EStG) kamen den Investoren zugute. Bemerkenswert ist, daß es auch über die Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch hinaus keinerlei mietrechtliche Beschränkungen für den Eigentümer gab.

**3306** Beim I. WoBauG stand die Beseitigung der Wohnungsnot durch den möglichst raschen Bau von Wohnungen im Vordergrund. In § 1 des WoBauG war in der Gesetzesfassung von 1950 das Ziel gesetzt worden, von 1951 bis 1956 1,8 Mio Wohnungen zu errichten. Dieses Ziel wurde in der Fassung von 1953 auf 2 Mio Wohnungen erhöht. Der tatsächliche Erfolg übertraf diese Zielsetzung noch bei weitem: von 1951 bis einschließlich 1956 wurden 3,1 Mio Wohnungen errichtet, darunter 1,8 Mio öffentlich geförderte Sozialwohnungen.

Für diese Sozialwohnungen bestand eine Belegungsbindung: Wohnberechtigt (bei Einzug) waren alle Versicherungspflichtigen, vorzugsweise aber Vertriebene und Kriegssachgeschädigte.

In der Folgezeit änderten sich die Adressaten der Förderung, das Finanzierungsschema und auch die Gesamtbeurteilung der Wohnungspolitik als öffentliche Aufgabe. Im II. WoBauG vom 27. 6. 1956 (BGBl I S. 523 ff) wurde von der Zielsetzung eines allgemeinen Wohnungsbaus für jedermann insofern abgewichen. Es wurden Prioritäten gesetzt zugunsten von Familienheimen (eigentumspolitische Komponente) und Wohnungen für Personen mit geringem Einkommen (sozialpolitische Komponente). Der Staat sah sich nun also nicht mehr für den Wohnungsbau insgesamt verantwortlich, sondern für die Durchsetzung eigentumspolitischer und sozialpolitischer Ziele im Wohnungsbau.

Erstmals 1957 wurden von der Versicherungspflichtgrenze abweichende, niedrigere Einkommensgrenzen eingeführt, damit die Sozialwohnungen den Beziehern niedriger Einkommen vorbehalten blieben.

[1]) Zur Zeit gilt die II. Berechnungsverordnung (II. BV) in der Fassung vom 12. Oktober 1990.

Vergleicht man die Einkommensgrenze eines Vier-Personen-Haushalts für die Wohnberechtigung im sozialen Wohnungsbau mit dem jeweiligen Bruttoeinkommen von Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushalten aus den Wirtschaftsrechnungen des Statistischen Bundesamtes, ist ein relatives Absinken der Einkommensgrenzen im Zeitverlauf erkennbar, also auch der Versuch, den Sozialwohnungsbestand zunehmend für wirklich Einkommensschwächere vorzuhalten (Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1:

**Einkommensgrenze nach dem Wohnungsbaugesetz und Haushaltsbruttoeinkommen (Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalte[1]); mittleres Einkommensniveau)**

| Jahr | Einkommensgrenze nach WoBauG (DM) | Haushaltsbruttoeinkommen nach Wirtschaftsrechnungen[2]) (DM) | Einkommensgrenze in vH des Haushaltsbruttoeinkommens |
|---|---|---|---|
| 1950 | 7 200 | 4 113,04 | 175,0 |
| 1953 | 11 520 | 5 729,04 | 201,1 |
| 1956 | 11 520 | 7 193,76 | 160,1 |
| 1957 | 12 600 | 4 664,40 | 164,4 |
| 1961 | 14 400 | 9 815,16 | 146,7 |
| 1965 | 16 200 | 13 287,24 | 121,9 |
| 1967 | 16 200 | 14 144,52 | 114,5 |
| 1971 | 21 000 | 20 785,92 | 101,0 |
| 1974 | 35 400 | 29 193,84 | 121,3 |
| 1980 | 44 400 | 44 367,60 | 100,0 |
| 1983 | 44 400 | 50 132,64 | 88,6 |
| 1984 | 47 800 | 51 624,48 | 86,0 |
| 1985 | 47 800 | 53 991,72 | 98,4[3]) |
| 1986 | 47 800 | 56 350,68 | 94,3[3]) |
| 1987 | 47 800 | 58 576,68 | 90,7[3]) |
| 1988 | 47 800 | 61 113,12 | 86,9[3]) |
| 1989 | 47 800 | 62 928,00 | 84,4[3]) |
| 1990 | 47 800 | 66 408,00 | 80,0[3]) |
| 1991 | 47 800 | 71 544,00 | 74,2[3]) |
| 1992 | 47 800 | 74 076,00 | 71,7[3]) |
| 1993 | 47 800 | 74 952,00 | 70,9[3]) |
| bis Sept. 1994 | 47 800 | | |
| ab Okt. 1994[4]) | 49 400 | | |

[1]) Der Haushaltsvorstand ist Angestellter oder Arbeiter und alleiniger Einkommensbezieher.

[2]) Einschließlich Werbungskosten.

[3]) Die pauschale Abzugsmöglichkeit von 10 vH des Jahreseinkommens wurde eingearbeitet.

[4]) Aufgrund der geänderten Abzugs- und Freibetragsregelungen entsprechen ab Oktober 1994 den im Gesetz genannten Einkommensgrenzen höhere Bruttoeinkommen.

Quelle: BMBau; Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15, Reihe 1

Seit Anfang der sechziger Jahre wird auch Unternehmen, die nicht dem Wohnungsgemeinnützigkeitsge-

setz unterliegen, die öffentliche Förderung gewährt, wenn sie sich bereit erklärten, die in Ziffer 3303 erwähnten Bindungen einzugehen.

**3307** Mit dem Erstarken des Kapitalmarktes wurde auch die Subventionsstruktur geändert. Wurden Anfang der fünfziger Jahre hauptsächlich direkte Darlehen gewährt, so wurden ab Mitte der fünfziger Jahre zunehmend solche Hilfen gewährt, die die Belastungen verringerten, die aus den Kapitalmarktzinsen resultieren („objektbezogene Beihilfen"). Die ursprüngliche Kostenmiete wich damit zunehmend von der sogenannten „Bewilligungsmiete" ab. Die Kostenmiete setzt sich zusammen aus den Kapitalkosten (Zinsen auf Fremdkapital sowie Eigenkapitalverzinsung, in Ausnahmefällen auch Tilgungsbeträge) und den Bewirtschaftungskosten (Ziffer 6102). Die Ergänzung durch „objektbezogene Beihilfen" war nötig, weil die Kostenmiete auf einen für den Mieter als tragbar angesehenen Satz heruntersubventioniert werden mußte, eben auf die Bewilligungsmiete. Betrug zum Beispiel die Kostenmiete 20 $DM/m^2$ und würde die Bewilligungsmiete nur 6 $DM/m^2$ betragen, so mußte eine „objektbezogene Beihilfe" von 14 $DM/m^2$ gewährt werden.

**3308** Die Begrenzung der Laufzeiten der „objektbezogenen Beihilfen" und ihr stufenweiser Abbau im Zeitverlauf führte zu sprunghaften Mietsteigerungen bei den Sozialwohnungen, die besonders in den 70er Jahren, als das Einkommenswachstum nachließ, zum Politikum wurden. Die Mietpreissteigerung aufgrund des Abbaus der objektbezogenen Beihilfen führte zu sehr hohen Mietbelastungen, zumal die Nebenkosten erheblich schneller wuchsen als vorher.

Das ganze Fördersystem brachte erhebliche Mietverzerrungen im Sozialwohnungsbestand mit sich. Die Miethöhe richtet sich nach den Kapitalmarktzinsen und den Förderungsbedingungen zur Bewilligungs- und Bauzeit und entspricht deswegen weder dem Wohnwert der Wohnungen noch der ortsüblichen Vergleichsmiete. Häufig sind ältere Sozialwohnungen, die Anfang der siebziger Jahre errichtet und bei denen die Subventionen schon teilweise abgebaut sind, wegen der hohen Kapitalkosten teurer als Wohnungen neuerer Baujahrgänge, die im Zweifel qualitativ sogar besser sind. Sozialwohnungen aus den sechziger Jahren hingegen sind wegen der niedrigen Herstellungskosten oft unverhältnismäßig viel billiger als neue.

Schließlich wurden die öffentlichen Haushalte durch die Verpflichtungsermächtigungen aus der Vergangenheit immer stärker belastet. Dies hatte zur Folge, daß immer weniger Mittel zur Förderung der Neubautätigkeit zur Verfügung standen. Zugleich war man bewußt bereit, einen wachsenden Teil des Wohnungsbaus dem Markt zu überlassen.

**3309** Die Kommission geht in diesem Kapitel von den offiziellen Angaben der Bundesregierung aus.[1]) In der öffentlichen Diskussion werden die Wohnungsbausubventionen oft noch weit über den offiziellen Angaben angesetzt. Insbesondere dem Ansatz für die Steuervergünstigungen wird hinzugeschlagen, was an Steuern nicht anfällt, weil Verluste aus Vermietung und Verpachtung verrechnet werden dürfen. Von allen Verlusten, die die Steuerpflichtigen mit anderen Einkünften ausgleichen, sind mehr als 90 vH Verluste aus Vermietung und Verpachtung. Die Verluste aus Vermietung und Verpachtung betrugen im Jahr 1989 rund 25 Mrd DM. Hätte es 1989 die Möglichkeit des Verlustausgleichs nicht gegeben, wären zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von rund 10 Mrd DM entstanden.

So eindrucksvoll hoch diese Zahl erscheint, einen Indikator dafür, ob und wieviel auf dem Wege des Steuerrechts subventioniert wird, liefert sie nicht. Der Verlustausgleich als solcher kann überhaupt nicht als Subvention klassifiziert werden. Und schon bei nur mäßigem Wachstum des Mietwohnungsbestandes, eines Sektors mit vergleichsweise viel Fremdfinanzierung und mäßigen Risikoprämien, ist bei beschleunigten Absetzungen für Abnutzung stets ein Überhang der Verluste aus Vermietung und Verpachtung zu erwarten. Das gilt besonders aufgrund der Inflation (einerseits hohe Schuldzinsen, und erst allmählich höhere Mieteinnahmen). Bei der Vielzahl von Kleininvestoren im Wohnungsbau ist auch eine hohe Bruttosumme der Verluste aus Vermietung und Verpachtung nicht verwunderlich.

Richtig ist, daß der Subventionsbericht die Beschleunigung der Abschreibungen nach § 7 V EStG nicht als Subvention wertet. Freilich nur soweit diese Abschreibungsvergünstigungen nicht bloß als Teil einer allgemeinen Investitionsförderung aus konjunktur- und wachstumspolitischen Gründen anzusehen sind, gehören sie mit ihrem etwaigen Subventionsäquivalent auf das Konto Wohnungspolitik. Ernst zu nehmen ist die Möglichkeit eines hohen Subventionswerts von Abschreibungserleichterungen vor allem im Zusammenhang mit der Steuerfreiheit von Wertzuwächsen im nicht-gewerblichen Bereich. Die Kommission erörtert dies eingehend in Kapitel 8 auf der Basis von Barwertrechnungen für die Einzahlungs- und Auszahlungsreihen musterhafter Investitionsprojekte. Dort wird auch der Frage nachgegangen, ob nicht die Möglichkeit der Sofortabschreibung die eigentlich richtige Nullinie zur Bestimmung des Subventionswerts einer steuerlichen Regelung ist.

## 2. Entwicklung und Struktur des Förderaufwands

**3310** Nach offiziellen Angaben der Bundesregierung[2]) haben Bund, Länder und die Gemeinden (hinzugeschätzt) 1993 etwa 33 Mrd DM an Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zur Förderung des Wohnungswesens in Deutschland aufgewendet (Tabelle 3.2). Im laufenden Jahr soll sich die Summe auf rund 40 Mrd DM belaufen. Wie Abbildung 3.1 erkennen läßt, haben die staatlichen Vergünstigungen

[1]) Vgl. Deutscher Bundestag, Vierzehnter Subventionsbericht, Bundestags-Drucksache 12/5580, Bonn, 1993; Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1994, Bonn, 1993.

[2]) Vgl. Deutscher Bundestag, Vierzehnter Subventionsbericht, a. a. O.; Bundesministerium der Finanzen, a. a. O.

in diesem Bereich in den 70er Jahren sehr stark zugenommen, nämlich von 8,5 Mrd DM zu Beginn des Jahrzehnts auf 20 Mrd DM im Jahre 1980. Diese Entwicklung setzte sich in den 80er Jahren nur sehr abgeschwächt fort. Am Ende der Dekade war sogar ein absoluter Rückgang der staatlichen Aufwendungen für die Wohnungsbauförderung zu verzeichnen. Erst die sich verschärfende Wohnungsmarktsituation in den alten Bundesländern und die gravierenden Erneuerungsprobleme im Wohnungsbestand der neuen Bundesländer haben in den letzten Jahren dazu geführt, daß erneut beträchtlich mehr öffentliche Mittel in die Wohnungsbauförderung geflossen sind.

Bis 1988 haben sich die Steuervergünstigungen für den Wohnungsbau trendmäßig wesentlich stärker erhöht als die Finanzhilfen. Der Anteil der Steuervergünstigungen an der gesamten Wohnungsbauförderung stieg dadurch von wenig mehr als 30 vH[1]) auf 45 vH. Seitdem hat sich die Entwicklung allerdings völlig umgekehrt. Das ist vor allem rechentechnisch bedingt, geänderte Rechenverfahren zur Bestimmung der Steuervergünstigungen haben niedrigere Ansätze zur Folge, die nicht mehr mit denen der früheren vergleichbar sind.

Vor allem aber liegt es an der deutschen Vereinigung. Schon ihretwegen sind die Finanzhilfen in den letzten Jahren enorm gestiegen. Beim Bund haben sie sich – nach den Planungen für 1994 – gegenüber 1988 exakt verdoppelt. Bei den Ländern wäre die Angabe einer relativen Veränderung über den Gebietsstandssprung hinweg vollends irreführend. Hier muß man bei einem Zeitvergleich von vornherein zwischen den Zahlen für die alten Länder und für die neuen Länder unterscheiden (Tabelle 3.2). Zur gesamten Expansion der Finanzhilfen nach der Vereinigung haben neben den Erhöhungen der Mittel für den sozialen Wohnungsbau[2]) insbesondere die Fördermaßnahmen zur Erhaltung und Modernisierung der Wohnungen im Osten Deutschlands und die Aufstockungen beim Wohngeld zugunsten der neuen Länder (von 3,7 Mrd DM auf mehr als 6,5 Mrd DM) beigetragen[3]).

**3311** Die Länder waren im betrachteten Zeitraum mit Finanzhilfen in der Wohnungsbauförderung insgesamt um rund die Hälfte stärker engagiert als der Bund. Abschnittsweise haben Bund und Länder ihre Zahlungen aber immer wieder unterschiedlich stark variiert. So sind die Finanzhilfen der Länder in der zweiten Hälfte der 70er Jahre besonders stark angestiegen, während gleichzeitig die Aufwendungen des Bundes stagnierten. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre war dagegen der Bundesanteil wegen der Übernahme des Länderanteils an der Wohnungsbauprämie und eines höheren Anteils an den Wohngeldzahlungen relativ hoch.

**3312** Vom gesamten Mitteleinsatz entfällt gegenwärtig mit rund 14 Mrd DM der größte Anteil auf Finanzhilfen zur Förderung des Wohnungsneubaus sowie – namentlich in den neuen Ländern – zur Modernisierung und Instandhaltung des Wohnungsbestandes. Hiervon dürften mehr als 10 Mrd DM dem Sozialwohnungsbau zuzuordnen sein (sowohl der Förderung von Mietwohnungen als auch der Förderung von Wohneigentum). Für Wohngeld ist mit fast 7 Mrd DM ein in den letzten drei Jahren stark erhöhter Betrag vorgesehen, um die Mietsteigerungen in Ostdeutschland abzufedern. Die Steuervergünstigungen sollen sich nach offizieller Rechnung auf insgesamt 10 Mrd DM belaufen, wovon allein mehr als 8 Mrd DM auf die steuerliche Wohneigentumsförderung (vor allem nach §§ 10e, 34f EStG) entfallen. Im Vergleich dazu fällt die Bausparförderung mit weniger als 1 Mrd DM nur wenig ins Gewicht.

**3313** Die Struktur der Wohnungsbaufördermaßnahmen läßt sich nur mit Einschränkungen nachweisen[4]), weil entsprechende Aufgliederungen in den zur Verfügung stehenden statistischen Unterlagen oft fehlen. Zum Teil muß man sich mit Schätzungen zur Ergänzung der vorhandenen Informationen behelfen. Am vollständigsten dokumentiert sind die einzelnen Finanzhilfen des Bundes. Die Subventionsberichterstattung der Länder dagegen ist unvollständig; in den Subventionsberichten des Bundes werden die Finanzhilfen der Länder nur in der Summe aufgeführt. Über das Engagement der Gemeinden im Wohnungswesen gibt es einen Nachweis nur für einzelne Stichjahre.[5])

**3314** Soweit bei einzelnen wohnungspolitischen Maßnahmen gesetzlich ein bestimmter Mitfinanzierungsanteil der Länder vorgesehen ist, kann in diesen Fällen aus den vorliegenden Informationen über die Bundesausgaben auch auf die Ausgaben der Länder geschlossen werden. Meistens haben die Länder ihre Finanzierungshilfen aber über diese Verpflichtungen hinaus ausgedehnt oder eigene Programme zur Wohnungsbauförderung aufgelegt, deren Ausgabenvolumen sich nicht leicht bestimmen läßt. Das gilt speziell für die Förderung im sozialen Wohnungsbau, aber auch für die Modernisierungsförderung. Die Zahlenangaben zum Fördervolumen für den sozialen Wohnungsbau beruhen auf Schätzungen aus der Be-

[1]) 1972 betrug der Anteil der Steuervergünstigungen sogar nur 25 vH.

[2]) Bisher zahlenmäßig vor allem dokumentiert durch den Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen von 3,7 Mrd DM im Jahr 1988 auf 14,2 Mrd DM im Jahr 1992, wobei die tatsächlich geleisteten Zahlungen für den sozialen Wohnungsbau in den beiden Jahren weder so niedrig noch annähernd so hoch waren.

[3]) Dazu kommt als Sonderfaktor für den starken Anstieg der Finanzhilfen im Jahr 1994 die Übernahme der Zinszahlungen für die Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft.

[4]) Zur Methodik der Ermittlung des Förderumfangs und der Verteilungsergebnisse vergleiche: Ulbrich, Instrumente der Wohnungsbauförderung, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994, S. 1ff.

[5]) Vgl. Deutscher Bundestag, Dreizehnter Subventionsbericht, Bundestags-Drucksache 15/1525, Bonn, 1991, S. 46f. Allerdings spielen die Aufwendungen der Gemeinden für die Wohnungsbauförderung insgesamt nur eine untergeordnete Rolle. Aus dem Dreizehnten Subventionsbericht lassen sich die kommunalen Finanzhilfen für Städtebau und Wohnungswesen mit gut 1,2 Mrd DM errechnen. Das wären etwa 4 Prozent der gesamten staatlichen Aufwendungen für diesen Bereich.

Tabelle 3.2:

**Staatliche Hilfen für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau nach Förderarten (jeweils in: Mrd DM – Anteile in vH des Aufwands)**

| Förderart | 1965 | | 1970 | | 1975 | | 1980 | | 1985 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1a. Sozialer Wohnungsbau** ....... Haushaltsansatz | 4,7 | | 2,1 | | 4,7 | | 6,8 | | 6,8 | |
| darunter: | | | | | | | | | | |
| Finanzhilfen des Bundes ...... | | | 0,4 | | 1,1 | | 1,3 | | 2,1 | |
| Steuervergünstigungen (§ 7k EStG) ................ | | | | | | | | | | |
| **1b. Sozialer Wohnungsbau (Aufwand)** ................. | 3,1 | 49,0 | 3,3 | 39,2 | 3,4 | 24,8 | 5,3 | 27,6 | 5,1 | 26,3 |
| – Zins- und Tilgungszuschüsse . | 0,5 | 8,5 | 0,8 | 9,3 | 0,9 | 6,9 | 1,2 | 6,5 | 1,6 | 8,3 |
| – Zinsermäßigungen .......... | 2,6 | 40,5 | 2,6 | 29,9 | 2,4 | 17,9 | 4,0 | 21,1 | 3,5 | 18,0 |
| – Steuervergünstigungen ...... (§ 7k EStG) ............... | | | | | | | | | | |
| **2. Steuervegünstigungen zur Wohneigentumsbildung** ....... | 1,2 | 18,4 | 1,5 | 17,8 | 3,3 | 24,3 | 5,5 | 28,8 | 7,2 | 37,2 |
| – §§ 7b/54, 10e, 10h, 21a Abs. 4 34f EStG ............ | 0,6 | 9,7 | 0,8 | 9,4 | 2,2 | 16,1 | 4,2 | 22,0 | 6,2 | 31,7 |
| – Grundsteuervergünstigung ... | 0,6 | 8,7 | 0,7 | 8,4 | 1,1 | 8,1 | 1,3 | 6,8 | 1,1 | 5,6 |
| **3. Steuerbefreiung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen** ... | 0,2 | 2,5 | 0,2 | 2,3 | 0,3 | 2,0 | 0,2 | 1,1 | 0,3 | 1,4 |
| **4. Modernisierung, Energieeinsparung** ................. | 0,1 | 0,9 | 0,2 | 2,0 | 0,3 | 1,9 | 1,1 | 6,0 | 0,8 | 4,3 |
| – Finanzhilfen (Bund-Länder-Programm)*) .. | 0,1 | 0,8 | 0,1 | 1,6 | 0,1 | 0,8 | 0,7 | 3,5 | 0,3 | 1,4 |
| – Steuerbegünstigungen (§§ 82a, g, i EStG; 7h, i EStG) | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,4 | 0,2 | 1,2 | 0,5 | 2,5 | 0,6 | 2,9 |
| **5. Sonderprogramme des Bundes ab 1989/90 (einschl. Länderanteil)** ...................... | | | | | | | | | | |
| – Finanzhilfen**) ............ | | | | | | | | | | |
| – Steuervergünstigungen (§ 7c EStG) ................ | | | | | | | | | | |
| **1a–5. Wohnungsbauförderung** .... | 6,1 | | 4,0 | | 8,6 | | 13,7 | | 15,2 | |
| **1b–5. Wohnungsbauförderung** .... | 4,5 | 70,7 | 5,2 | 61,3 | 7,2 | 53,0 | 12,1 | 63,3 | 13,5 | 69,3 |
| **6. Bausparförderung** ............ | 1,7 | 25,7 | 2,4 | 28,3 | 3,7 | 27,0 | 2,9 | 15,0 | 2,0 | 10,1 |
| – Wohnungsbauprämien (einschl. Bausparzwischenfinanzierung) ................ | 0,8 | 12,6 | 1,6 | 19,0 | 3,2 | 23,2 | 2,0 | 10,6 | 1,0 | 5,1 |
| – Steuervergünstigungen ...... | 0,8 | 13,1 | 0,8 | 9,3 | 0,5 | 3,8 | 0,8 | 4,4 | 1,0 | 5,0 |
| **7. Wohngeld** .................. | 0,1 | 2,3 | 0,6 | 7,0 | 1,7 | 12,1 | 1,8 | 9,6 | 2,5 | 12,7 |
| **1a.–7. Wohnungswesen** .......... | 7,9 | 98,8 | 7,0 | 96,6 | 13,9 | 92,2 | 18,4 | 88,1 | 19,6 | 92,1 |
| **1b.–7. Wohnungswesen** .......... | 6,3 | | 8,2 | | 12,6 | | 16,8 | | 17,9 | |
| **8. Städtebauförderung***)** ....... | 0,1 | 1,2 | 0,3 | 3,4 | 1,1 | 7,8 | 2,3 | 11,9 | 1,5 | 7,9 |
| **1a.–8. Wohnungswesen, Städtebau** | 8,0 | | 7,3 | | 15,0 | | 20,7 | | 21,1 | |
| **1b.–8. Wohnungswesen, Städtebau** | 6,4 | 100 | 8,5 | 100 | 13,6 | 100 | 19,1 | 100 | 19,4 | 100 |
| **Summe Subventionsberichte****)** . | | | 7,9 | 100 | 13,1 | 100 | 18,6 | 100 | | |
| – Finanzhilfen des Bundes ..... | | | 2,0 | 25,3 | 4,0 | 30,3 | 3,7 | 20,0 | 4,7 | |
| – Finanzhilfen der Länder ..... | | | 3,4 | 42,5 | 4,9 | 37,1 | 7,9 | 42,2 | | |
| – Steuervergünstigungen ...... | | | 2,5 | 32,1 | 4,3 | 32,6 | 7,0 | 37,8 | 9,1 | |

*) zuzüglich Sonderprogramme des Bundes; **) Maßnahmen zur Sicherung und Erhaltung des Wohnungsbestandes in Ostdeutschland; ***) nur Bundes- und Länderprogramme (einschl. Sonderprogramme); ****) ohne Städtebauförderung, einschl. Wohnungsfürsorge der öffentlichen Hand.

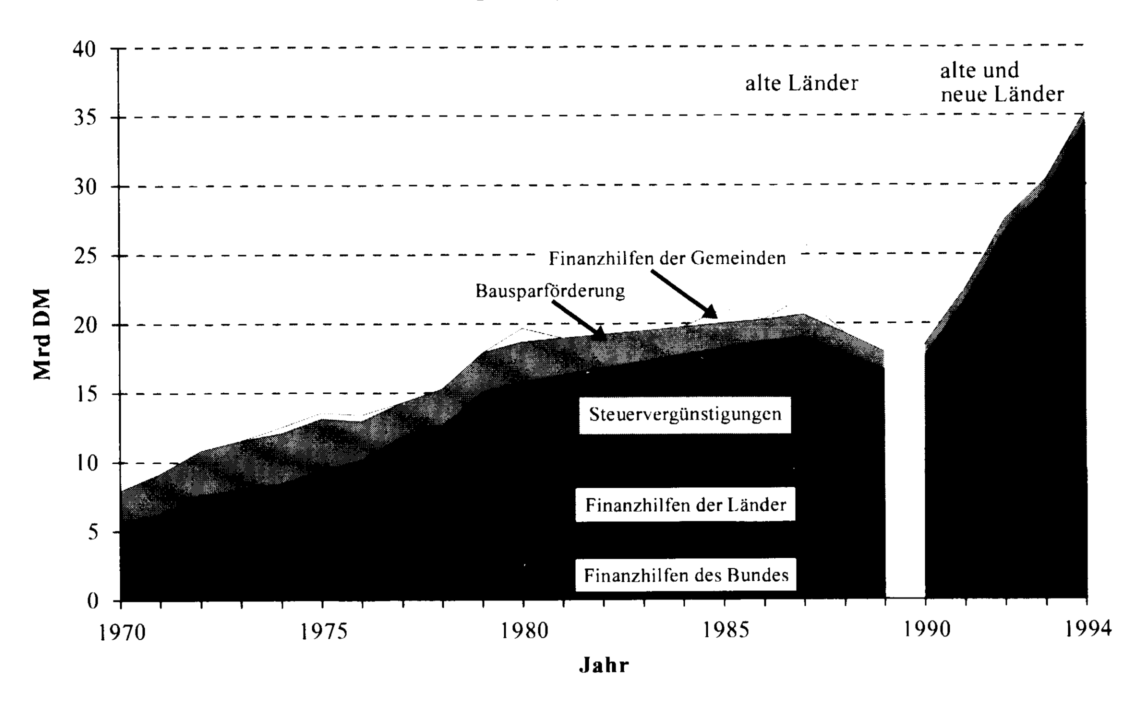
Hinweis: Bis 1989: alte Länder; ab 1991: alte und neue Länder. In den 4,8 Mrd DM Finanzhilfe 1994 ist die Übernahme der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft enthalten.

Quelle: Subventionsberichte, Sozialberichte, Finanzberichte der Bundesregierung.

| 1988 | | 1989 | | 1990 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 5,5 | | 5,3 | | | | 7,7 | | 8,3 | | 9,3 | | | |
| 1,9 | | 1,7 | | | | 2,1 | | 2,4 | | 2,4 | | 2,6 | |
| | | | | | | 0,2 | | 0,2 | | 0,3 | | 0,4 | |
| 5,3 | 25,0 | 5,4 | 26,3 | | | 5,7 | 25,1 | 6,0 | 22,8 | 5,2 | 20,4 | 5,3 | 16,6 |
| 1,4 | 6,6 | 1,7 | 8,3 | | | 1,6 | 7,1 | 1,4 | 5,4 | 0,3 | 1,2 | 0,1 | 0,4 |
| 3,9 | 18,4 | 3,7 | 18,6 | | | 3,9 | 17,4 | 4,3 | 16,6 | 4,6 | 18,0 | 4,8 | 15,1 |
| | | | | | | 0,2 | 0,7 | 0,2 | 0,9 | 0,3 | 1,2 | 0,4 | 1,1 |
| 7,1 | 33,4 | 6,1 | 30,7 | | | 6,5 | 28,7 | 7,4 | 28,4 | 8,8 | 34,6 | 10,1 | 31,9 |
| 6,1 | 28,7 | 5,2 | 25,9 | | | 5,7 | 25,1 | 6,7 | 25,6 | 8,2 | 32,1 | 9,6 | 30,3 |
| 1,0 | 4,7 | 1,0 | 4,8 | | | 0,8 | 3,7 | 0,7 | 2,8 | 0,6 | 2,4 | 0,5 | 1,6 |
| 0,3 | 1,5 | 0,3 | 1,7 | | | 0,2 | 0,9 | 0,2 | 0,8 | 0,2 | 0,8 | 0,2 | 0,6 |
| 0,9 | 4,3 | 0,6 | 3,2 | | | 0,6 | 2,6 | 0,6 | 2,3 | 0,7 | 2,7 | 1,1 | 3,4 |
| 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,4 | | | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,7 | 0,6 | 1,8 |
| 0,8 | 3,8 | 0,6 | 2,8 | | | 0,6 | 2,5 | 0,5 | 2,0 | 0,5 | 2,0 | 0,5 | 1,6 |
| | | | | | | 1,0 | 4,3 | 1,3 | 5,0 | 0,4 | 1,4 | 5,1 | 16,0 |
| | | | | | | 0,9 | 3,8 | 1,1 | 4,3 | 0,1 | 0,4 | 4,8 | 15,0 |
| | | | | | | 0,1 | 0,5 | 0,2 | 0,7 | 0,2 | 1,0 | 0,3 | 1,0 |
| 13,8 | | 12,4 | | | | 15,9 | | 17,8 | | 19,4 | | | |
| 13,7 | 64,2 | 12,5 | 62,5 | | | 13,9 | 61,6 | 15,5 | 59,3 | 15,3 | 59,9 | 21,7 | 68,6 |
| 1,3 | 6,1 | 1,3 | 6,5 | | | 0,9 | 4,0 | 0,9 | 3,6 | 0,9 | 3,6 | 0,8 | 2,4 |
| 0,8 | 4,0 | 0,8 | 4,2 | | | 0,6 | 2,8 | 0,7 | 2,6 | 0,7 | 2,6 | 0,5 | 1,5 |
| 0,5 | 2,1 | 0,5 | 2,3 | | | 0,3 | 1,2 | 0,3 | 1,0 | 0,3 | 1,0 | 0,3 | 0,9 |
| 3,7 | 17,2 | 3,7 | 18,4 | | | 4,5 | 20,1 | 6,8 | 26,2 | 6,7 | 26,5 | 6,5 | 20,6 |
| 18,8 | 87,5 | 17,4 | 87,4 | | | 21,4 | 85,7 | 25,6 | 89,1 | 27,0 | 89,9 | | 91,6 |
| 18,7 | | 17,4 | | | | 19,4 | | 23,3 | | 22,9 | | 29,0 | |
| 2,7 | 12,5 | 2,5 | 12,6 | | | 3,2 | 14,3 | 2,9 | 10,9 | 2,6 | 10,1 | 2,7 | 8,4 |
| 21,5 | | 19,9 | | | | 24,6 | | 28,5 | | 29,6 | | | |
| 21,4 | 100 | 19,9 | 100 | | | 22,6 | 100 | 26,2 | 100 | 25,5 | 100 | 31,7 | 100 |
| 19,1 | 100 | 17,9 | 100 | | | 22,5 | 100 | 27,5 | 100 | 30,3 | 100 | | |
| 4,9 | 25,5 | 4,7 | 26,4 | | | 6,2 | 27,4 | 8,0 | 29,2 | 7,2 | 23,8 | 9,8 | |
| 5,5 | 28,9 | 5,7 | 32,0 | | | 8,7 | 38,8 | 10,8 | 39,4 | 13,0 | 42,9 | | |
| 8,7 | 45,6 | 7,5 | 41,7 | | | 7,6 | 33,8 | 8,6 | 31,4 | 10,1 | 33,4 | 11,6 | |

Abbildung 3.1:

**Finanzhilfen des Bundes und der Länder und Steuervergünstigungen für den Wohnungsbau (ohne Städtebauförderung)**




Hinweis: Die Reihen sind wegen geänderter Berechnungsverfahren nicht über das Jahr 1989 hinweg vergleichbar.
Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung.

willigungsstatistik.[1]) Diese enthält die Darlehensbewilligungen von Bund und Ländern nach Förderjahrgängen und die jeweils erste Jahresrate der objektbezogenen Beihilfen. Daraus wurde unter bestimmten Annahmen über die Reduktion der Jahresraten (degressive Förderung) das jährliche Gesamtniveau der objektbezogenen Beihilfen für den seit 1962 geförderten Wohnungsbestand errechnet. Hinzuzuschätzen war schließlich noch der Aufwand für die sogenannte Nachsubventionierung (Härteausgleich). Die Aufwendungen von Bund und Ländern zusammen können auf diese Weise zwar nur ungefähr bestimmt werden – exakte Zahlen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus liegen nur für den Bund allein vor –, doch dürfte die Entwicklung im Zeitablauf einigermaßen verläßlich widergespiegelt werden.

Was die Steuervergünstigungen angeht, so werden in den Subventionsberichten zwar die Gesamtvolumina und nicht nur die Anteile des Bundes aufgeführt. Bei den Angaben handelt es sich aber nicht um exakte Berechnungen des Steuerverzichts[2]), sondern zumeist um recht grobe Schätzungen auf einer oft viele Jahre zurückliegenden Datenbasis, die auch bei Vorliegen neuerer Erkenntnisse nachträglich offiziell nicht mehr korrigiert werden.

Mit diesen Einschränkungen ist in der Tabelle 3.2 die Entwicklung des staatlichen Aufwands für Wohnungswesen und Städtebau seit 1965 nach Förderbereichen dargestellt worden. Sie zeigt, daß sich im Zeitablauf die Struktur des Fördersystems erheblich verändert hat.

Auffällig ist zunächst, wie stark sich in diesem Zeitraum die Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus verringert hat. Gegenwärtig werden trotz seiner „Renaissance" nicht mehr als etwa 30 vH der ausgewiesenen Mittel zur Förderung des Neubaus von Sozialwohnungen verwendet. Im Jahre 1965 war der Anteil fast doppelt so hoch.[3]) In der zweiten Hälfte der 80er Jahre war er allerdings auch schon einmal auf fast ein Viertel abgesunken.

**3315** Tabelle 3.2 enthält in Zeile 1b eine zweite Zeitreihe, die im Unterschied zum jeweiligen fiskalischen Aufwand für den Sozialwohnungsbau den

[1]) Vgl. hierzu Bartholmai, Die Bedeutung finanzwirksamer Instrumente für den Wohnungsbau, in: Wochenbericht 8/1983 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, 1983, S. 147ff. Aktualisierte Berechnungen wurden vom Verfasser freundlicherweise zur Verfügung gestellt.

[2]) Vgl. Deutscher Bundestag, Vierzehnter Subventionsbericht, a. a. O., S. 12.

[3]) Auch in den zehn Jahren davor betrug der Anteil des sozialen Wohnungsbaus an den gesamten wohnungspolitischen Subventionen jeweils knapp die Hälfte. Vgl. Kornemann, Subventionen ohne Gegenleistung? Kritische Überlegungen zu einem komplexen Gegenstand, in: Investitionsverhalten in der Wohnungswirtschaft. Perspektiven und Friktionen, Schriften für Sozialökologie, Bd. 31, Bochum, 1983, S. 45; Krummacher, Wohnungspolitik in der BRD – Leitlinien und Entwicklungsphasen, in: Prokla, Heft 45, 1981, S. 92.

Subventionswert der öffentlichen Hilfen in ökonomischer Betrachtung darstellt. Der Unterschied besteht vor allem darin, daß bei Darlehen nicht die jährliche Kreditauszahlung (für Neubauten) nachgewiesen wird, sondern der mit dem gesamten Darlehensbestand verbundene Zinsvorteil. Auf diese Weise wird der Einsatz niedrig verzinslicher öffentlicher Darlehen im sozialen Wohnungsbau mit den ansonsten zur Subventionierung des Wohnungswesens aus den öffentlichen Haushalten gewährten Zuschüssen, Erstattungen, Zuweisungen und Schuldendiensthilfen und auch mit den Steuervergünstigungen wirtschaftlich vergleichbar gemacht.[1]) Im Vergleich zu den Haushaltsansätzen resultiert daraus eine andere Zeitstruktur der Begünstigungen. Wird etwa die Darlehensvergabe im sozialen Wohnungsbau eingeschränkt, bedeutet das eine sofortige Entlastung des Haushalts, aber die Zinsvorteile nehmen kurzfristig noch kaum ab, denn der vorhandene Bestand an Krediten wird dadurch ja nicht berührt; erst längerfristig ergibt sich eine Reduktion. Umgekehrt wirken sich mehr Darlehen zur Ankurbelung des Wohnungsbaus stark im Haushalt, aber zunächst nur sehr abgeschwächt auf den gesamten Darlehensbestand und damit auf die Summe der Zinsvergünstigungen aus.

Der erstgenannte Vorgang war beispielsweise in den Jahren 1965 bis 1970 zu beobachten. Damals fand – zum Zweck der (vorübergehenden) Einsparung von Haushaltsmitteln – die Umstellung der Förderung im sozialen Wohnungsbau von der bis dahin vornehmlich praktizierten Darlehensfinanzierung zur Subventionierung der laufenden Aufwendungen statt. Dadurch konnte der Haushaltsansatz in dem genannten Zeitraum mehr als halbiert werden, obwohl die Anzahl der mit dem neuen System geförderten Wohnungen nur um ein Fünftel absank. Die Haushaltsentlastung durch die verstärkte Förderung mit objektbezogenen Beihilfen war jedoch nur von kurzer Dauer, da immer mehr Jahrgänge mit laufenden Subventionen bedacht werden mußten. Schon 1975 hatte deshalb der Haushaltsansatz wieder die Höhe von vor 1965 Jahren erreicht, und er stieg unaufhaltsam weiter, obwohl pro Jahr sehr viel weniger Wohnungen neu gefördert wurden als damals. Der Betrag für den Aufwand der öffentlichen Wohnungsbauförderung wies in diesem Zeitraum – scheinbar unberührt von den Umgestaltungen des Förderungssystems – ein fast gleichbleibendes Niveau auf.

Der an zweiter Stelle genannte Vorgang, die vermehrte Darlehensvergabe, ist gegenwärtig zu verzeichnen. Seit 1989 hat sich der Haushaltsansatz für den sozialen Wohnungsbau vor allem durch die vermehrte Gewährung öffentlicher Wohnungsbaudarlehen annähernd verdoppelt, während der ausgewiesene Förderbetrag sogar rückläufig war. Zwar sind infolge der Darlehensausweitung die Vergünstigungen aus Zinsermäßigungen angestiegen, zugleich sollen aber die Zins- und Tilgungszuschüsse stark zurückgegangen sein. Vom Förderaufwand her ist für das Jahr 1994 nur ein Volumen von 5,3 Mrd DM für den sozialen Wohnungsbau veranschlagt worden, die Ausgabenansätze in den öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden dürften sich dagegen, wie soeben erwähnt, auf schätzungsweise 10 Mrd DM belaufen.

**3316** Große Bedeutung für das Ausmaß der Zinsvorteile in der Aufwandsrechnung haben Änderungen in den Kreditkonditionen, die in der fiskalischen Ausgabenbetrachtung überhaupt nicht berücksichtigt werden. Im Jahr 1982 wurden so durch die Höherverzinsung öffentlicher Baudarlehen die Zinsvergünstigungen gegenüber den Vorjahren stark eingeschränkt; seitdem ist durch die Vergabe neuer Darlehen allmählich wieder ein Anstieg der Subventionsleistungen zu verzeichnen. Beim Subventionswert handelt es sich um eine Nettorechnung, da Zinserträge des Staates und Einnahmen aus Kreditrückzahlungen in die Berechnungsbasis eingehen. Die Haushaltsansätze sind dagegen Bruttopositonen, die nicht mit den entsprechenden Einkünften des Staates saldiert werden. Dadurch erklärt sich, daß die Subventionswerte für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus im langfristigen Durchschnitt hinter den Haushaltsansätzen zurückgeblieben sind.

**3317** Es ist darauf hinzuweisen, daß auch die Angaben zu den Subventionswerten nur höchst unsichere Schätzungen darstellen, die in der Vergangenheit nachträglich immer wieder kräftig korrigiert worden sind. Über die Schätzbasis ist außerdem nur sehr wenig in Erfahrung zu bringen, so daß eine Beurteilung gerade der jüngsten Angaben von außen nur mit Vorbehalt möglich ist. Jedenfalls kann nicht ausgeschlossen werden, daß die jetzt sehr niedrig erscheinenden Schätzungen für die Subventionswerte der Jahre 1993 und 1994 später angehoben werden müssen.

Im Gegensatz zur Tendenz bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus hat sich der Anteil der Steuervergünstigungen zur Bildung selbstgenutzten Wohneigentums von einem Fünftel in den Jahren 1965 und 1970 auf ein Drittel des gesamten Subventionsaufwands für den Wohnungsbau in der zweiten Hälfte der 80er Jahre erhöht. Im Jahre 1984 wurden, allerdings aufgrund konjunkturell veranlaßter zusätzlicher Zinsabzugsmöglichkeiten, schon einmal zwei Fünftel der gesamten Fördersumme der Eigentumsförderung zugerechnet. Inzwischen ergeben geänderte Berechnungsverfahren zwar nur noch einen Anteil von 30 vH, das sind aber immer noch 10 Prozentpunkte mehr als Ende der 60er Jahre.

Auf die geänderten Berechnungsverfahren soll in diesem Zusammenhang kurz eingegangen werden. Im Subventionsbericht 1989 ist der Steuerverzicht des Staates aus den Sonderregelungen des Einkommensteuerrechts für Bauherren und Erwerber von Wohneigentum noch mit 6,6 Mrd DM für das Jahr 1989 veranschlagt worden. Im Subventionsbericht 1991 ist dieser Ansatz um 1,5 Mrd DM reduziert worden. Wie sich die Änderungen auf die verschiedenen Maßnahmen des Einkommensteuerrechts aufteilen, zeigt Tabelle 3.2. Auch in den geänderten Berechnungen

[1]) Die Bundesregierung stellt in diesem Zusammenhang in ihrem jüngsten Subventionsbericht fest, daß die Summierung aller Ausgabebeträge für Finanzhilfen – d.h. einschließlich der Auszahlungsbeträge für Darlehen – ein überzeichnetes Bild der Subventionierung vermittelt. Vgl. Deutscher Bundestag, Vierzehnter Subventionsbericht, a. a. O., S. 12.

sind bislang nur die Erkenntnisse aus den Einkommensteuerstatistiken für 1983 und später für 1986 berücksichtigt worden. Inzwischen liegen aber die Resultate für 1989 vor, so daß ein direkter Vergleich der Schätzungen mit dem effektiven Steuerausfall möglich ist. Danach wären die Vergünstigungen aus dem auslaufenden § 7 b EStG noch niedriger, die Steuervorteile aus dem neuen § 10 e EStG dagegen höher gewesen als im Subventionsbericht geschätzt. Auch für das Baukindergeld (§ 34 f EStG) wäre ein deutlich höherer Betrag zu veranschlagen. Insgesamt beliefen sich die Vergünstigungen aus der steuerlichen Wohneigentumsförderung auf 5,7 Mrd DM statt auf 5,2 Mrd DM. Entsprechende Korrekturen an den Angaben in den Subventionsberichten hat die Kommission auch für die unter Ziffer 3321 ff vorgelegten Verteilungsrechnungen vorgenommen.

**3318** Auch für die Städtebauförderung und die Modernisierung des Wohnungsbestandes (einschließlich Energiesparmaßnahmen) ist zunächst bis ca. 1980 ein starker Anstieg der Subventionsaufwendungen zu konstatieren. Der Anteil dieser Aufwandsgruppe am Gesamtvolumen erhöhte sich auf mehr als 17 vH, nachdem er 1965 noch 2 vH betragen hatte[1]). Anschließend folgte eine Phase der Konsolidierung auf etwas niedrigerem Niveau. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre hat zunächst nur die Städtebauförderung wieder größere Bedeutung erlangt. Von der Modernisierungsförderung der 70er Jahre ist dagegen im wesentlichen nur noch die steuerliche Vergünstigung von Energiesparmaßnahmen als Torso übriggeblieben und auch diese begrenzt auf Vorhaben, die bis Ende 1991 durchgeführt worden sind. Finanzhilfen wurden nur noch für die Abwicklung des 1982 ausgelaufenen Bund-Länder-Modernisierungsprogramms geleistet. Daneben gibt es aber landeseigene Modernisierungsprogramme[2]) und auch Programme der Gemeinden, die freilich statistisch nicht ausreichend dokumentiert sind. Die Bedeutung der Modernisierungsförderung war und ist also größer als es in den Zahlen der Tabelle 3.2 zum Ausdruck kommt. Seit 1991 hat die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung durch die Notwendigkeit, in den neuen Ländern den Verfall der Bausubstanz zu stoppen und die Ausstattung der Wohnungen mit Heizungen und Sanitäreinrichtungen zu verbessern, einen neuen Schub erhalten. Eine Reihe von Sonderprogrammen sind zu diesem Zweck aufgelegt worden (Position 5 in Tabelle 3.2).

**3319** Die Wohngeldzahlungen haben sich besonders zwischen 1965 und 1975 stark erhöht. In den Jahren danach stagnierte der für Miet- und Lastenzuschüsse verwendete Anteil an den gesamten Wohnungsbau- und Städtebauförderungsmitteln bei reichlich 10 vH. Durch die zweimalige Novellierung des Wohngeldgesetzes stieg er im Verlauf der 80er Jahre aber auf mehr als 15 vH. Das war im Jahr 1988 trotzdem nur gut halb soviel, wie die Steuervergünstigungen zur Wohneigentumsbildung kosteten. Nachdem die Wohngeldgesetzgebung 1991 auch auf die neuen Länder ausgedehnt worden war, sind allerdings die Ausgabenansätze beträchtlich in die Höhe geschnellt und dürften 1994 etwa soviel wie der (ebenfalls gestiegene) Subventionsaufwand für die steuerliche Wohneigentumsförderung ausmachen.

**3320** Eine Sonderentwicklung ist für die Bausparförderung zu konstatieren. Bis 1975 nahmen die Aufwendungen dafür stark zu, danach gingen sie ebenso deutlich wieder zurück. Der Grund dafür ist, daß seit Mitte der 70er Jahre der Begünstigtenkreis für die Wohnungsbauprämie eingeschränkt wurde und außerdem mehrfach die Prämiensätze gesenkt worden sind. Genau ein Viertel der gesamten staatlichen Hilfen für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau entfiel damals auf die Begünstigung des Bausparens. Mittlerweile machen die Bausparvergünstigungen weit weniger als 5 vH des Förderbudgets aus.

## 3. Verteilungswirkungen

**3321** Tabelle 3.3 enthält Informationen über die Verteilungswirkung der untersuchten Wohnungsbauförderungsmaßnahmen für das Jahr 1978 und, entsprechend den erkennbaren und in den einzelnen Abschnitten beschriebenen Tendenzen fortgeschrieben, für das Jahr 1993. Es sei ausdrücklich noch einmal darauf hingewiesen, daß nur die Ergebnisse für 1978 auf detaillierten Berechnungen zur Bestimmung der Verteilungswirkungen beruhen. Für 1993 konnten vergleichbare Kalkulationen nicht vorgenommen werden, weil verwertbare Statistiken dafür nicht zur Verfügung stehen. Die angegebenen Verteilungsrelationen in Tabelle 3.3 sind darum nur als grobe Orientierung zu verstehen. Sie können durch neuere Erkenntnisse, wie sie etwa die Wohnungsstichprobe und die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 liefern dürften, nicht unerheblich modifiziert werden. Das angewendete Verfahren besteht darin, Einkommensquintile für jede Haushaltsgröße zu bilden und die jeweiligen (ersten, zweiten, ... fünften) Quintile anschließend über alle Haushaltsgrößen zusammenzufassen.

Die Angaben zu den Fördervolumina für die einzelnen Maßnahmen sind nur zum Teil an die offiziellen Schätzungen der Bundesregierung angelehnt. Im sozialen Wohnungsbau sind die Abweichungen durch unterschiedliche Konzepte der Vorteilszurechnung bedingt. Auch soweit sich durch neuere Daten, wie insbesondere die Einkommensteuerstatistik 1989, andere Fördersummen errechnen, ist von den offiziellen Angaben abgewichen worden.

**3322** Die in Tabelle 3.3 dargestellten Verteilungswirkungen betreffen nur die direkte Förderung. Das gesamte Fördervolumen ergibt sich erst bei Einbezie-

[1]) Dabei sind einige Maßnahmen und Programme der Gemeinden und Gemeindeverbände wegen statistischer Erfassungsprobleme nicht mitgezählt.

[2]) Nach einer Zusammenstellung von Koopmann waren im Jahre 1984 Ausgaben in Höhe von mehr als 700 Mill. DM für ländereigene Modernisierungsprogramme geplant. Das war damals das Doppelte der Finanzhilfen im Bund-Länder-Programm. Es kann davon ausgegangen werden, daß in ähnlicher Größenordnung Modernisierungsmaßnahmen von den Ländern auch später gefördert worden sind. Vgl. Koopmann, Förderung der Stadterneuerung 1971 bis 1984 – Zusammenstellung der Bundes- und Landesprogramme, in: Bundesbaublatt, Heft 10, 1984, S. 678.

Tabelle 3.3:

**Verteilung der Vergünstigungen aus wohnungspolitischen Maßnahmen auf Einkommensschichten 1978 und 1993**

| Einkommensschicht | Mietvorteile im sozialen Wohnungsbau | | Wohngeld | | Bausparvergünstigungen | | Eigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus | | Zusammen | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mio DM | Anteil in vH | Mio DM | Anteil in vH | Mio DM | Anteil in vH | Mio DM | Anteil in vH | Mio DM | Anteil in vH |
| | 1978 | | | | | | | | | |
| 1. Quintil | 465 | 21,0 | 1152 | 64,3 | 335 | 11,9 | 205 | 11,8 | 2156 | 25,2 |
| 2. Quintil | 504 | 22,8 | 417 | 23,3 | 436 | 15,5 | 320 | 18,4 | 1 677 | 19,6 |
| 3. Quintil | 480 | 21,7 | 154 | 8,6 | 531 | 18,8 | 390 | 22,4 | 1 555 | 18,2 |
| 4. Quintil | 467 | 21,1 | 45 | 2,5 | 686 | 24,3 | 418 | 24,0 | 1 615 | 18,9 |
| 5. Quintil | 294 | 13,3 | 23 | 1,3 | 832 | 29,5 | 407 | 23,4 | 1 556 | 18,2 |
| Zusammen | 2 210 | 100,0 | 1790 | 100,0 | 2820 | 100,0 | 1 740 | 100,0 | 8 560 | 100,0 |
| | 1993 | | | | | | | | | |
| 1993 | | | | | | | | | | |
| 1. Quintil | 1 131 | 29,0 | 2 556 | 71,0 | 107 | 14,3 | 405 | 15,0 | 4 199 | 38,3 |
| 2. Quintil | 1 131 | 29,0 | 720 | 20,0 | 165 | 21,9 | 540 | 20,0 | 2 556 | 23,3 |
| 3. Quintil | 897 | 23,0 | 252 | 7,0 | 162 | 21,6 | 621 | 23,0 | 1 932 | 17,6 |
| 4. Quintil | 507 | 13,0 | 54 | 1,5 | 116 | 15,5 | 594 | 22,0 | 1 271 | 11,6 |
| 5. Quintil | 234 | 6,0 | 18 | 0,5 | 201 | 26,7 | 540 | 20,0 | 993 | 9,1 |
| Zusammen | 3 900 | 100,0 | 3 600 | 100,0 | 750 | 100,0 | 2 700 | 100,0 | 10 950 | 100,0 |

Hinweis: Erläuterung in Ziffer 3322. Zur Definition der Quintile vergleiche man Ziffer 2202.

hung der steuerlichen Vergünstigungen. Wegen der komplexen Probleme bei der Messung und Bewertung wird die Bedeutung der steuerlichen Förderung im achten und neunten Kapitel erörtert. Legt man die amtlichen Definitionen im Subventionsbericht und im Finanzbericht zugrunde, unter Auslassung der steuerlichen Förderung, so zeigt sich, daß unter den direkt Geförderten das Wohngeld in den alten Ländern die sozial treffsicherste Maßnahme war. Gut zwei Drittel des Wohngeldes sind dem untersten Quintil zugute gekommen, mehr als 90 vH den beiden unteren Quintilen in der Einkommenspyramide. Die Mietvorteile im sozialen Wohnungsbau waren 1978 relativ gleichmäßig auf die untersten vier Quintile verteilt gewesen, also deutlich weniger zielgenau. Dies lag nicht nur an den Einkommensgrenzen (Tabelle 3.1) selbst, sondern wohl auch daran, daß die Sozialmieter im Durchschnitt etwa 20 Jahre lang in ihrer Wohnung geblieben und dabei in sehr vielen Fällen zu Normalmietern geworden sind. Im Jahr 1993 waren unter den Sozialmietern in deutlich stärkerem Maße Haushalte mit niedrigen Einkommen repräsentiert. Dennoch waren die Sozialwohnungsbestände weit davon entfernt, vorwiegend Unterkunft für Haushalte mit sehr geringen Einkommen zu sein.

**3323** Die Bausparförderung und die Eigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus hatten beide keinen ausgesprochen sozialpolitischen „Touch". Die Bausparförderung ist keine Wohnungssozialpolitik. Die Verteilung ist dementsprechend verhältnismäßig gleichmäßig.

Das Volumen der Bausparförderung ist von 1978 bis 1993 auf fast ein Viertel zurückgegangen. Hingegen ist das Volumen der Eigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gestiegen (1. und 2. Förderweg). Unter den Eigentümern der nach dem zweiten Förderweg geförderten Wohnungen findet man einen erheblichen Anteil von Haushalten mit mittleren, ja sogar höheren Einkommen. Dies liegt zum einen daran, daß sich dieser Förderweg von vornherein nicht an untere Einkommensschichten wendet, und zum anderen an dem Umstand, daß viele Haushalte nach dem Bewilligungszeitpunkt aus den förderwürdigen Einkommenskategorien gewachsen sind.

## 4. Politische Reaktionsmuster bei einer akuten Verknappung am Wohnungsmarkt

**3324** Mit ziemlicher Regelmäßigkeit zeigt sich in Zeiten der Verknappung am Wohnungsmarkt ein typisches Reaktionsmuster der Politik. Unter dem Eindruck des sich ausbreitenden Unmuts angesichts steigender Mieten, Warteschlangen, steigender Bau- und Bodenpreise antwortet die Wohnungspolitik meist in doppelter Weise:

— Durch steuerliche Erleichterungen und zusätzliche Mittel für den sozialen Wohnungsbau versucht sie, die Investitionstätigkeit zu erhöhen.

— Durch eine Verschärfung des Mieterschutzes verspricht sie, die Anpassungshärten für Mieter zu verringern. Kleinere Verfahrenserleichterungen bei der Anpassung der Mieten an veränderte Knappheitsverhältnisse mildern diese Veschärfung gelegentlich ab, damit die Investoren nicht vollständig verschreckt werden.

Die Einsicht, daß sie mit solchem Politikmix ihre eigenen Wirkungsbedingungen von Zyklus zu Zyklus verschlechtert, hat sich in der Wohnungspolitik nicht durchsetzen können, wenngleich einzuräumen ist, daß es in den Zwischenphasen aufgelockerter Verhältnisse am Wohnungsmarkt auch Teilschritte zu einer Liberalisierung des Mietrechts gegeben hat.

**3325** Unbefriedigend sind beide Teile dieser typischen Doppelstrategie:

— Die investiven Maßnahmen greifen zu spät und wirken prozyklisch. Das gilt sowohl für steuerliche Abschreibungserleichterungen wie auch für eine Intensivierung des sozialen Wohnungsbaus. Die Mitnahmeeffekte dürften beträchtlich sein. Der wiederholte Einsatz dieser Instrumente aus zyklischen Gründen führt zum Attentismus der Investoren.

— Die mieterfreundliche Gesetzgebung wird von Seiten der Mieter und ihrer Interessenvertreter als Ausdruck eines permanent weiter zu verfolgenden „mietrechtlichen Fortschritts" angesehen. Das Mietrecht verliert immer mehr seinen Charakter als stabiler rechtlicher Rahmen, den die Mietvertragsparteien durch ihre Verträge auszufüllen haben. Es wird de facto zu einem ad hoc verfügbaren Instrument, von dem die Vermieter überdies eine in der Tendenz ständig zunehmende Verschärfung befürchten. Als Folge der zahlreichen Änderungen des Mietrechts muß sich bei den Investoren zumindest der Eindruck herausbilden, daß fast alle Regelungen des Mietrechts bei einer neu auftretenden Verknappung von Wohnungen zur Disposition stehen. Da sie auch für die Zukunft mit Engpässen rechnen müssen, erwarten sie weitere Mietrechtsänderungen, und in Fortschreibung ihrer Erfahrungen erwarten sie sie überwiegend zu ihren Lasten.

**3326** Wem es um die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes auch bei zyklisch wechselnden Marktbedingungen zu tun ist, kann das in den letzten zwanzig Jahren deutlich gewordene Verständnis des Mietrechts nicht billigen. Wahrscheinlich werden die Zyklen nicht nur durch die investiven Maßnahmen des Staates, sondern auch durch seine Mietrechtspolitik noch verschärft. Investoren, die mit dem Risiko künftig weiter verschärfter Mietrechtsbestimmungen zu ihren Lasten rechnen, werden in Perioden der Verknappung erst dann mit erhöhten Investitionen reagieren, wenn durch kräftige Mietsteigerungen sehr hohe Anfangsrenditen entstanden sind. Die kumulative Mietsteigerung und deren Bewertung braucht Zeit. Auf die Preissignale wird erst mit Verzögerung reagiert. Investitionen werden erst dann durchgeführt, wenn so günstige Anfangsrenditen entstehen, daß die Investoren in den Folgejahren nur geringe Mietpreissteigerungen brauchen, um wenigstens für eine längere Zeit befriedigende Erträge zu erwirtschaften. Bestünde dagegen die Erwartung, daß Mieten jeweils zügig an eine Erhöhung der Nachfrage angepaßt werden können, oder daß Mieterhöhungen zumindest nicht noch stärker behindert werden als bisher, dann dürften aus der Sicht der Investoren die Anfangsmieten niedriger, gegebenenfalls deutlich niedriger sein. Dies würde in Perioden zyklischer Verknappung schon bei geringeren Mietsteigerungen zu zusätzlichen Investitionen führen. Eine Verknappungsphase müßte keine Mietsteigerungen gleichsam auf Vorrat legen.

**3327** Auch auf einem anderen Feld hat sich die Politik einer Doppelstrategie bedient, die sie in neue Konflikte hineingezogen hat. Hier geht es um die Förderung der Eigentumsbildung zur Selbstnutzung bei gleichzeitiger Behinderung der Umwandlung von Mietwohnungen in selbstnutzbare Eigentumswohnungen. Die meisten attraktiven innerstädtischen Wohngebiete waren aufgrund der historischen Entwicklung fast reine Mietwohngebiete. Mit den höheren Präferenzen für gute Bestandswohnungen und der Steigerung der Eigentumsquote, nicht zuletzt unterstützt durch die Ausdehnung der Eigentumsförderung auf Bestandskäufe in den 70er Jahren, kam es zu einer hohen Nachfrage nach Eigentumswohnungen in Innenstadtgebieten. Das Angebot an Eigentumswohnungen wurde zum Teil durch den Bau von Eigentumswohnungen in Baulücken geschlossen. Darüber hinaus wurden und werden in erheblichem Umfang Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt und zur Eigennutzung veräußert. Die Politik hat durch Schutzfristen, in denen kein Eigenbedarf geltend gemacht werden kann, diesen Prozeß zu verlangsamen versucht. Immer wieder wurden auch Umwandlungsverbote diskutiert, die allerdings verfassungsrechtlich nicht zulässig sind. Im wirtschaftlichen Ergebnis haben sowohl administrative Behinderungen (die Erschwerung bei Abgeschlossenheitserklärungen zum Beispiel) als auch gesetzliche Behinderungen das Angebot verknappt. Dadurch haben sich die Preise für Eigentumswohnungen in den entsprechenden Lagen erhöht, was den Anreiz zur Umwandlung wiederum steigerte. Die erhöhten Preise und Gewinnmöglichkeiten fördern ein aggressives Umwandlungsverhalten, eine zum Teil die Grenzen der Legalität überschreitende Umwandlungspraxis. Dies führte in der politischen Diskussion wiederum zu einer Forderung nach weiteren Erschwerungen. Auf diese Weise ist ein schädliches Aufschaukeln entstanden.

# IV. Strategieüberlegungen für die Zukunft

**3401** Die Wohnungspolitik soll wirksamer und billiger werden. Der strategisch bedeutsamste Teil einer wohnungspolitischen Reform besteht in der Veränderung fehlgeleiteter und überzogener Regulierungen. Hier braucht die Wohnungspolitik am dringlichsten den Mut, aus dem Teufelskreis auszusteigen, in den sie durch eine populäre Vorliebe, am Symptom anzuknüpfen, geraten ist. Diese Politik, gedacht zur Korrektur des Marktes, überlagert und lähmt die Marktkräfte; darüber liegen dann die Reaktionen der Politik auf die unerwünschten Wirkungen von Politik mit ihrerseits unerwünschten Wirkungen und so fort. Das Gesamtergebnis des Wohnungsmarktes erscheint vielen Bürgern inzwischen so verheerend, daß sich Hohn ausgesetzt sieht, wer angesichts dessen noch wagt, auch den Wohnungsmarkt für einen im Prinzip funktionstüchtigen Markt zu halten. Und doch ist es richtig, daß Schritte zurück zu einem freieren Markt geboten sind.

Prinzipielles Mißtrauen gegenüber dem Markt ist auch hier kein guter Ratgeber. Helfen sollte die doppelte Einsicht: Es ist nicht Mangel an Effizienz, den man am Wohnungsmarkt vor allem zu beklagen hat. Und: Man muß verteilungspolitische und sozialpolitische Absichten nicht aufgeben, wenn man dem Markt mehr vertraut. Man muß diese Absichten aber stärker separieren und also noch konsequenter als bisher über die sogenannte Subjektförderung verfolgen. Nur dann wird man frei, auf der Angebotsseite die Bedingungen für dauerhafte Dynamik zu schaffen. Die Versuche des Staates, es auch im eigentlichen Bereich des Marktes besser zu machen als dieser, sollten aufgegeben werden. Wo man es trotzdem nicht lassen kann, sollte es immerhin mit der Behutsamkeit geschehen, zu der die Bescheidenheit nötigt, die man aus seiner bisherigen Erfolglosigkeit gewonnen haben sollte. Dies gilt vor allem für die notorische Neigung des Staates zur wählerwirksamen, aber fehlsamen Eingriffen bei der Preis- und Mengenanpassung. Da hier auch der interventionsfreie Markt seine auffälligsten Defizite gegenüber den Wünschen der Menschen hat, mag es Illusion sein, vom Staat an dieser Stelle Zurückhaltung zu erwarten. Empfohlen werden muß sie trotzdem.

In einem guten wirtschaftspolitischen Konzept stützen sich dessen Elemente gegenseitig. Teilweise schaffen sie sich wechselseitig erst die nötigen Anwendungsbedingungen. Das gilt auch hier in hohem Maße. Zu einem befriedigenden Investorenverhalten wird es erst kommen, wenn lähmende Regulierungen korrigiert sind. Aber die Akzeptanz einer Deregulierung ist nachhaltig nur zu gewinnen, wenn ein reichliches Wohnungsangebot sie belohnt, wenn die meisten Probleme dadurch schrumpfen und die Menschen erkennen konnten, wie viele Regulierungen man nicht braucht, wenn man sie nicht hat.

**3402** Aufgrund ihrer Beratungen zur Frage nach der zweckmäßigsten Strategie schlägt die Kommission der Wohnungspolitik vor, sich im einzelnen von folgenden Grundlinien leiten zu lassen:

(1) Die Wohnungspolitik überläßt dem Preismechanismus, was dieser am besten kann. Sie erfüllt ihre verteilungspolitischen, sozialpolitischen und eigentumspolitischen Aufgaben unter größtmöglicher Schonung der Funktionsbedingungen eines freien Marktes. Dies gilt vor allem für die mit bestimmten Schutzinteressen der Mieter begründeten Eingriffe in die Vertragsfreiheit im Mietrecht, vor allem durch den Kündigungsschutz und das Mietpreisrecht. Es gilt allgemein hinsichtlich der überragenden Bedeutung, die verläßliche, dauerhaft geltende Rahmenbedingungen für die Wohnungswirtschaft haben.

(2) Die verteilungspolitischen und sozialpolitischen Aufgaben der Wohnungspolitik werden so weit als irgend möglich durch Subjektförderung erfüllt. Die Subjektförderung umschließt das allgemeine Wohngeldangebot und die gezielte Wohnungssozialpolitik.

(3) Die Subjektförderung durch Wohngeld folgt wie bisher drei Grundlinien: Sie ist als Ergänzung der verteilungspolitischen Ausgestaltung des allgemeinen Steuerrechts, insbesondere der Einkommensteuer, einkommensbezogen. Sie ist als wohnungspolitische Maßnahme zugleich einkommensverwendungsbezogen. Als Ausgleich für Härten ist sie auf die individuelle Wohnkostensituation des Haushalts zu beziehen. Das Wohngeldangebot soll die marktwirtschaftlich erwünschte und zumutbare Mobilität der Menschen nicht beeinträchtigen, vor allem nicht dauerhaft; nach Möglichkeit zu vermeiden sind Anreize zur Wohnstandortwahl, die raumordnungspolitisch Fehlanreize darstellen.

(4) Die gezielte Wohnungssozialpolitik ist Aufgabe der Kommunen. Sie besteht vor allem in der Hilfe für Wohnungssuchende, die keinen oder nur einen sehr erschwerten Zugang zum Wohnungsmarkt haben. Grundlage solcher Hilfe sind in erster Linie kommunale Belegungsrechte an ausreichend vielen Wohnungen. Nur ausnahmsweise besteht die Hilfe der Kommunen auch in einer Senkung der Mietbelastung, nämlich dann, wenn sich das allgemeine staatliche Wohngeldangebot als unzureichend erweist, konkret am besten in der Form eines ergänzenden kommunalen Wohngeldes.

(5) Die Neuauffüllung des Bestandes an Sozialwohnungen, sprich der soziale Wohnungsbau in der bisherigen Form, sollte auslaufen – aus Gründen mangelnder Zielgenauigkeit, aus Gründen fi-

skalischer Verschwendung, aus Gründen der Ungerechtigkeit, aus Gründen ökonomischer Ineffizienz. Das gilt jedenfalls für den sozialen Wohnungsbau in der Form einer Kombination von Mietverbilligung und Belegungsbindung.

(6) Die Überführung des Bestandes an Sozialwohnungen in den Wohnungsmarkt ist zu fördern. Die in den Markt entlassenen Sozialwohnungen bilden das wichtigste Potential für den Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen für die Zwecke der Wohnungssozialpolitik. Die vom Gesetzgeber jüngst beschlossene einkommensorientierte Förderung für neue Sozialwohnungen könnte sich eignen, Fehlentwicklungen bei der Belegung und der Mietenstruktur auch von alten Sozialwohnungen zu beheben, solange deren alte Bindungen noch fortdauern.

(7) Dort, wo der Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen anders nicht billiger möglich ist und die Verwendung von Neubauwohnungen für Zwecke der Wohnungssozialpolitik erforderlich erscheint oder wo sie im Rahmen förmlicher städtebaulicher Sanierungs- oder Entwicklungsverfahren unverzichtbar ist, sollte die Objektförderung fortbestehen, vernünftigerweise vor allem in der Form der „vereinbarten Förderung" (dritter Förderweg). Wo Wohnungen für einen speziellen Bedarf fehlen – für Behinderte, für kinderreiche Familien und für andere Gruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt, Wohnungen, die der Markt an vielen Orten kaum bereitstellt –, ist dies besonders sinnfällig. Die Trennung von Erwerb und Nutzung der Belegungsrechte einerseits und der Senkung der Mietbelastung im Rahmen der gezielten Wohnungssozialpolitik andererseits sollte aber auch hier durchgehalten werden.

(8) Die Kommunen sind für ihre erweiterten Aufgaben im Bereich der Wohnungssozialpolitik finanziell angemessen auszustatten, und zwar vornehmlich aus Mitteln der Wohnungspolitik, die aufgrund dieser Reformen an anderer Stelle frei werden. Die Art der Mittelzuweisung sollte für die Kommunen keine Anreize schaffen, ihre sozialpolitischen Verpflichtungen dadurch klein zu halten, daß sie sie schlecht erfüllen.

(9) Die Vorsorge für ein gutes Wohnungsangebot, auf das alles ankommt, ist guten Rahmenbedingungen im Bereich der Regulierungen sowie guten steuerlichen Rahmenbedingungen anzuvertrauen. Die steuerlichen Bedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau sind günstiger als für die Investitionen in der übrigen Wirtschaft. Sie sollten im Prinzip nicht verschlechtert werden, von der Einschränkung einiger unzureichend begründeter Sondervorteile einmal abgesehen. Bei der Wohnungsbauförderung ist ein hohes Maß an Regelhaftigkeit, an Gleichbehandlung von Gleichartigem, zu gewährleisten. Das ist am ehesten bei Maßnahmen der Fall, die im Steuerrecht verankert sind.

(10) Bei der Ausgestaltung der steuerlichen Bedingungen für den Neubau und die Modernisierung von Wohnungen ist auf größtmögliche Neutralität zu achten.

(11) Die Aufgaben der Wohneigentumspolitik sind bei der geltenden Grundregelung, daß der eigenfinanzierte Teil der impliziten Kapitalerträge aus einer selbstgenutzten Wohnung, der sogenannten Eigenmiete also, steuerfrei bleibt, gut aufgehoben. Diese Regelung schafft gute und gerechte Anreize zur Ersparnisbildung und zur Verwendung der Ersparnisse für den Aufbau von Wohnungsvermögen, indem sie dafür sorgt, daß jedenfalls insoweit das Sparen nicht durch eine Besteuerung der Erträge bestraft wird, und zwar in gleicher Weise bei jedermann. Die Verzehnfachung der allgemeinen Sparerfreibeträge hat allerdings den Anreiz gemindert, Ersparnisse vorzugsweise in selbstgenutztem Wohneigentum zu bilden.

(12) Die steuerliche Entlastung der Bildung von Wohnungsvermögen schon in der Phase des zweckgerichteten Ansparens zu beginnen, ist nach der Verzehnfachung der Sparerfreibeträge eigentlich nicht mehr folgerichtig. Die Bausparförderung ist aber im Kreis der steuerlichen Sonderrechte, zum Beispiel des Abzugs von Sonderausgaben für die Altersvorsorge, nicht so herausragend, daß sie isoliert beseitigt werden müßte. Der Stellenwert von Bausparprämien ist in einem neuen Konzept für die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum zu bestimmen.

(13) Die traditionelle Förderung des Erwerbs von Wohneigentum, früher durch § 7 b, heute durch § 10 e Einkommensteuergesetz, ist nicht gut gerechtfertigt. Sie sollte umgestaltet werden mit dem Ziel, einen bestmöglichen Ausgleich für typische Unvollkommenheiten zu schaffen, die sich aus den übrigen steuerlichen Regelungen ergeben, vor allem aus dem Nebeneinander ganz verschiedener Besteuerungsprinzipien im Bereich der Mietwohnungen einerseits und der selbstgenutzten Wohnungen andererseits. In Verbindung mit den Zielen der Familienpolitik, namentlich des Familienlastenausgleichs, wäre es zudem folgerichtig, den Förderaufwand stärker auf Maßnahmen zu konzentrieren, die der Bildung von Wohneigentum in Familien mit Kindern dienen.

(14) Aus Gründen der Zielgenauigkeit und der fiskalischen Sparsamkeit sollte eine weitergehende Erleichterung des Erwerbs von Wohneigentum weniger in der Gewährung staatlicher Vermögensgeschenke bestehen als vielmehr in geeigneten Hilfen für die Überwindung der Schwierigkeiten bei der Kreditaufnahme, von denen Menschen mit geringem Vermögen und geringem Einkommen typischerweise in besonderem Maße betroffen sind.

(15) Die Anreize für ein angemessenes Angebot an Bauland sind durch den Abbau planungsrechtlicher und kommunalfinanzieller Hemmnisse weiter zu verbessern. In den Stadtregionen muß eine nachfragegerechte Ausweisung von Baurechten in der Region politisch möglich werden.

Nachdem die Kernstädte vielfach nicht mehr über ausreichende Expansionsmöglichkeiten verfügen, müssen geeignete Umlandgemeinden weit über ihren lokalen Bedarf hinaus Baurechte bereitstellen. Es bestehen Zweifel, ob die daraus resultierenden Folgelasten im Rahmen des geltenden kommunalen Finanzausgleichs finanzierbar sind. Spezielle „Wachstumshilfen" können diesen Engpaß überwinden helfen.

(16) Die weitgehend politisch zu verantwortenden extrem hohen Bau- und Bodenkosten in der Bundesrepublik haben – im Vergleich mit anderen Ländern – das Entstehen eines Marktes für kostengünstige Eigenheime verhindert. Strategien zur Ausweitung des Baulandangebots, zur Überprüfung überhöhter Wohnstandards, zum Abbau der Hemmnisse gegenüber kostengünstigem Bauen und zum Aufbau von Märkten für preiswertes Wohneigentum sind zu unterstützen. Solche Strategien können die Funktionsweise der Wohnungsmärkte erheblich verbessern und vor allem Familien mit Kindern den Zugang zu Wohneigentum eröffnen.

(17) Ein Markt mit einem hohen Anteil privater Vermieter, die ihre Häuser nebenberuflich bewirtschaften, ist besonders auf einfache Bewirtschaftungsbedingungen angewiesen. Ein komplexes Mietrecht, ein unüberschaubares Mietvertragsrecht, überregulierte Märkte für Handwerksleistungen und immer schwierigere Bewirtschaftungsauflagen wirken sich besonders gegen die „kleinen" Vermieter aus. Alle wohnungspolitischen und baurechtlichen Einzelentscheidungen sollten die spezifischen Bewirtschaftungsbedingungen privater Vermieter stärker berücksichtigen.

**3403** Eine zentrale Variable, die sich in den letzten Jahren auch für die Wohnungspolitik geändert hat, ist die Verfügbarkeit öffentlichen Geldes. Die ganze Wohnungspolitik muß sich daraufhin befragen lassen, welche Dringlichkeit den einzelnen Zielen in einer Zeit knapper gewordener öffentlicher Ressourcen noch zukommen soll. Für eine solche genuin politische Aufgabe kann die Kommission kein Mandat in Anspruch nehmen. Für einen kohärenten Reformvorschlag ist es jedoch erforderlich, Eckwerte zu setzen. Soweit dies nötig war, hat sich die Kommission von der Grundlinie leiten lassen, daß die Wohnungspolitik im ganzen effektiver und damit auch fiskalisch billiger werden soll und im Zweifel der Aufwand für in erster Linie vermögenspolitisch motivierte Förderungsmaßnahmen zurückgenommen werden sollte. Dabei hätten für Ostdeutschland andere Maßstäbe als für Westdeutschland zu gelten.

## Viertes Kapitel:

# Bau- und Bodenpolitik

## I. Diagnose

### 1. Ohne Baugrundstücke kein Wohnungsbau

**4101** Das Recht zur Bebauung von Grundstücken ist in der Bundesrepublik zwar ein ursprünglicher Bestandteil des Eigentumsrechts. Gleichwohl sieht es sich in eine Normenordnung eingebunden, welche die Bebauungsmöglichkeiten aufgrund von planerischen Entscheidungen zuweist.

Funktionsfähige Wohnungsmärkte erfordern insgesamt eine Ausweisung von Bauland, die jedem die Chance eröffnet, seine Wohnbedürfnisse in ausreichender Weise zu erfüllen. Dies stößt auf vielerlei Widerstände, weil aus unterschiedlichen Gründen befürchtet wird, daß zu viele Flächen für Siedlungszwecke beansprucht werden. Vorbehalte wurzeln insbesondere in der wachsenden Versiegelung und Beeinträchtigung des Bodens sowie in einer Beeinträchtigung des Grundwasserhaushalts.

**4102** In der Bundesrepublik werden gegenwärtig rund 12 vH aller Flächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen genutzt. In den Ballungsgebieten ist die Quote weit höher und liegt etwa in München bei 39 vH. Diese Siedlungsflächen nehmen ständig zu. Allerdings erfordern eine Million Wohnungen bei je 100 $m^2$ Brutto-Geschoßfläche bei einer Bebauungsdichte mit einer Geschoßflächenzahl von 0,6 für Wohnsiedlungsflächen lediglich rund 0,06 vH der Flächen des Bundesgebiets. Natürliche Grenzen der Bebaubarkeit sind nicht in Sicht. Obwohl sich in den Ballungskernen nicht zuletzt durch innere Umstrukturierung ständig weitere Bebauungsmöglichkeiten ergeben, reichen die bebaubaren Flächen hier jedoch bei weitem nicht aus, um den bestehenden Bedarf zu decken. Ständige Verlagerungen der Bautätigkeit ins nähere und weitere Umland sind unausweichlich. Insgesamt wachsen damit bei gegebener Technik die Umweltbelastungen (zum Beispiel durch ein steigendes Verkehrsaufkommen).

**4103** Eine Politik, die Umweltbelastungen durch Baulandverknappung bekämpfen wollte, wäre jedoch in ihren Verteilungswirkungen unsozial und in ihren umweltpolitischen Ergebnissen unbefriedigend. Eine Eingrenzung der Umweltbelastungen muß bei allen Quellen ansetzen und Verbesserungen so erzielen, daß dadurch möglichst geringe Beeinträchtigungen bei privaten und öffentlichen Gütern entstehen.

Es bleibt darauf zu verweisen, daß durch die intensive hochsubventionierte Agrarproduktion Umweltbelastungen bei der Erzeugung von Gütern entstehen, für die zu einem erheblichen Teil keine Nachfrage besteht oder die an anderer Stelle mit sehr viel geringeren Umweltbelastungen erzeugt werden können. Es läßt sich kaum rechtfertigen, durch Rationierung und Verknappung von Wohnraum Umweltbelastungen verringern zu wollen, wenn gleichzeitig durch Duldung oder gar Förderung landwirtschaftlicher Überschußproduktion Belastungen entstehen.

**4104** Eine geschickte Anlage und Gestaltung neuer Baugebiete können die Eingriffsintensität reduzieren. Durch die Landesplanung und Bauleitplanung müssen neue Siedlungen auf verkehrsgünstige Standorte konzentriert werden. Zwischen Siedlungsschwerpunkten können auch in großen Agglomerationen ausreichende Freiflächen bestehenbleiben. Der viel kritisierte „Siedlungsbrei" ist vermeidbar. In den Niederlanden ist es zum Beispiel gelungen, trotz eines hohen Anteils an Einfamilienhäusern die Inanspruchnahme von Siedlungsflächen pro Person mit 360 $m^2$ deutlich niedriger zu halten als in Westdeutschland (500 $m^2$/Person).

Die Kommission ist der Auffassung, daß Baurechte insgesamt bedarfsgerecht bereitgestellt werden können und sollen. Das bedeutet nicht, Bauland an jedem beliebigen Standort und in jeder Gemeinde bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen. Es sprechen gute Gründe dafür, etwa im näheren Umland von Großstädten in Gebieten mit einem schon sehr hohen Siedlungsflächenanteil große, zusammenhängende Grünzüge und Freiflächen auf Dauer zu erhalten und die entsprechende Nachfrage nach Bauland an weiter entfernt liegende Standorte mit möglichst guter Verkehrsanbindung „umzulenken".

### 2. Zur Entwicklung des Baulandmarktes in den letzten Jahren

**4105** Die Bundesregierung hat 1993 einen Baulandbericht vorgelegt, in dem die Entwicklung des Markts für Bauland und die Bereitstellung von Baurechten detailliert analysiert wurden. Aus Sicht der Kommission sind folgende Ergebnisse bedeutsam:

— Die Preisentwicklung hat sich in den letzten Jahren erheblich differenziert. Vor allem in den Kernbereichen und im engeren Umland der Großstädte wachsender Agglomerationen kam es teilweise zu rapiden Preissteigerungen, während die Preiserhöhungen in anderen Agglomerationen oft nicht höher waren als die allgemeine Inflationsrate.

— Die Verknappung der Baurechte und des Baulandes in den Kernstädten und im engeren Umland von Großstädten war verbunden mit einer gleichzeitig sehr dispersen Bautätigkeit, weil die Investoren vielfach in weiter entfernt liegende, noch preisgünstige, aber verkehrstechnisch weniger gut erschlossene Standorte ausgewichen sind. Auch zwischen den Achsen des öffentlichen Personennahverkehrs ist die Bevölkerung in verschiedenen Stadtregionen rascher gewachsen als entlang der Achsen.

**4106** Die Verknappung von Baurechten in den Agglomerationen erklärt zumindest teilweise den Rückgang des Anteils der Einfamilienhäuser an den Wohnungsfertigstellungen. So werden in Stuttgart gegenwärtig nur noch zwei bis drei Wohnungen auf tausend Einwohner pro Jahr genehmigt. Im ersten Ring der Landkreise um Stuttgart waren es sechs bis acht und im zweiten Ring rund zwanzig Baugenehmigungen auf tausend Einwohner. In Baden-Württemberg haben sich beispielsweise die Fertigstellungen von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern von 1988 bis 1993 um 15 vH erhöht, während die Anzahl der fertiggestellten Geschoßwohnungen um mehr als 300 vH anstieg.

Noch 1980 wurden in Baden-Württemberg 71 vH aller Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern fertiggestellt, 1993 waren es 31 vH. Allerdings wurden in der Vergangenheit als Folge von Planungs- und Erschließungsentscheidungen die Einfamilienhäuser nicht immer in den Zentren des Bedarfs errichtet.

## 3. Das Regulierungs- und Planungssystem an den Bau- und Bodenmärkten

### Gründe für Planungseingriffe

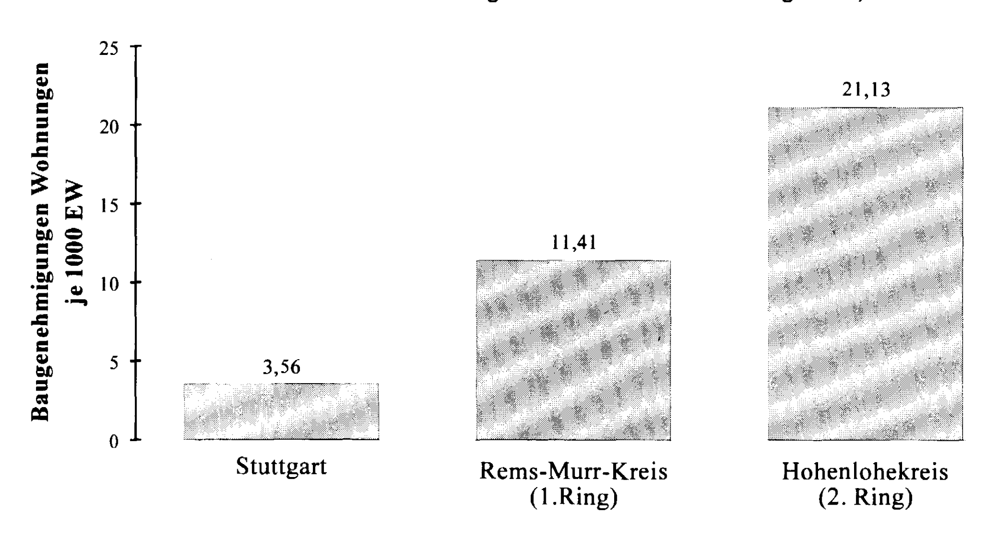
**4107** Planung beschränkt die Nutzbarkeit von Boden. Die jeweiligen Detailpläne (Bebauungspläne der Gemeinden) sind dabei Teil eines komplexen Planungssystems, durch das in einer Hierarchie von Planungen bzw. in einem Ineinandergreifen funktional spezialisierter Pläne Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken festgelegt werden.

Der Bund ist zuständig für überregionale Planungen, insbesondere für die Fernstraßenplanung und die Planung von Bahnlinien. Dadurch werden Erreichbarkeiten und Lagefaktoren grob definiert. Die Länder füllen diese Pläne in verschiedenen Bereichen (System der zentralen Orte, lokales Straßennetz etc.) aus. Sie treffen Festsetzungen, in deren Rahmen die Gemeinden ihre Bauleitplanungen vornehmen. Die Gemeinden bestimmen die Nutzbarkeit durch ein System der Infrastruktur (öffentlicher Personennahverkehr, Straßen, Versorgung, Entsorgung). In einem zweistufigen Planungssystem (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne) werden Kategorien der Nutzung, Baudichten und Stadtbaugrundrisse festgelegt. Die Aufgaben dieser intensiven Eingriffe sind im Bundesraumordnungsgesetz, den Landesplanungsgesetzen, im Baugesetzbuch, aber auch in Fachgesetzen wie den Naturschutzgesetzen festgelegt.

**4108** Im Kern lassen sich die zahlreichen Detailziele auf die Sicherung von fünf großen Zielkomplexen reduzieren:

Abbildung 4.1:

**Aktuelle Disurbanisierungstendenzen im Wohnungsbau[1])**




[1]) 1992

Quelle: Wüstenrot Stiftung/IAW, Der Wohnungsmonitor Baden-Württemberg, 2/93.

— Sicherung gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen;

— wirtschaftliche Nutzung knappen Kapitals, insbesondere knapper Infrastruktur;

— Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, Reduzierung unvermeidbarer Eingriffe auf ein erträgliches Maß;

— Gewährleistung einer hohen Qualität und Funktionsfähigkeit der gebauten Umwelt;

— Sicherung von sozialen Zielen sowie Verteilungszielen wie Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen oder Mindeststandard des Wohnens.

Allerdings spielen verteilungspolitische Ziele eine deutlich geringere Rolle als die Allokationsziele. So werden die Verteilungswirkungen planerischer Eingriffe bzw. die Verteilungswirkungen von Infrastrukturinvestitionen weitgehend als gegeben hingenommen.

**4109** Öffentliche Planung beschränkt die Nutzbarkeit von Boden. Eine Rechtfertigung solcher Eingriffe ergibt sich aufgrund mehrerer Faktoren:

— Grundstücke benötigen für ihre Nutzbarkeit die Einbindung in verschiedene Infrastrukturnetze (Transport, Energie, Versorgung, Entsorgung). Art und Intensität der Nutzung müssen mit dem Ausbau der Infrastruktur abgestimmt sein.

— Von einzelnen Grundstücken gehen unterschiedliche Einflüsse positiver und negativer Art auf Nachbargrundstücke aus. Verschiedene Nutzungen sind häufig nicht miteinander vereinbar. Die Bauleitplanung versucht dementsprechend, Nutzungskategorien festzulegen und nur solche Nutzungswirkungen zuzulassen, die miteinander vereinbar und verträglich sind.

— Die Gestalt der Städte und Stadtgrundrisse sowie der Straßen und Plätze stellt ein Kollektivgut dar, das in seiner Grundstruktur durch planerische Entscheidungen festgelegt wird. Am Stadtbild wirken aber auch die einzelnen Investoren mit. Da alle privaten Investitionen zusammen die gemeinsame gebaute Umwelt in Städten und Dörfern bilden, hat auch jede private Investition gewissermaßen den Charakter eines Kollektivguts. Von daher sind Eingriffe, was Fassadengestaltung, Traufhöhe und Gebäudeabstände angeht, zu erklären.

— Um eine Zersiedelung und einen überhöhten „Verbrauch von Landschaft" zu verhindern, werden Bebauungsmöglichkeiten auf bestimmte Gebiete eingegrenzt. Der Gesetzgeber geht offensichtlich davon aus, daß Bebauung in fast jeglicher Form Natur und Landschaft beeinträchtigt. Die Vorstellung, daß locker bebaute Gebiete durchaus eine sehr hohe ästhetische Attraktivität und ökologische Qualität erhalten können, die sogar höher sein kann als viele Formen sogenannter Naturlandschaft, ist dem Gesetzgeber offensichtlich fremd.

Aus diesen wenigen Hinweisen wird deutlich, daß zur Realisierung unterschiedlicher Planungen und Investitionen sehr komplexe, politische und administrative Prozesse notwendig sind. Es müssen jeweils Planungen von Bund, Ländern und Gemeinden, Planungen von privaten Investoren und öffentlichen Organisationen abgestimmt werden. Es müssen Instrumente entwickelt werden, die sicherstellen, daß die privaten Investitionen sich in die öffentlichen Planungen einfügen und daß die privaten Investitionen keine negativen Nachbarschaftseffekte auslösen.

### Zielkonflikte und Abwägungen

**4110** Die Entscheidungen zur Ausweisung von Baurechten und zur Bereitstellung von Bauland in den Kommunen sind Ergebnis einer komplexen Abwägung unterschiedlicher Interessen und Ziele. In diese Entscheidungen gehen in der Regel folgende Gesichtspunkte ein:

— Die Intensität der Nachfrage nach Bauland am Markt, die Angebots-/Nachfrageverhältnisse am Wohnungsmarkt und ein etwaiger Wohnungsmangel bilden die Basis. Gemeinden mit einem überwiegenden Anteil von Haushalten, die in Eigenheimen leben, reagieren allerdings auf eine Verknappung am Mietwohnungsmarkt weniger sensibel und zum Teil gar nicht mit der Ausweisung von Bauland.

— Bebauung verringert Landschaft. Der örtliche Bedarf an zusätzlichen Wohnungen muß gegen den Bedarf an Landschaft abgewogen werden. Dabei ist auch zu erwägen, wieviel Fläche pro Wohneinheit zur Verfügung gestellt werden soll.

— Bei der Bewertung der Dringlichkeit der Wohnbedürfnisse geht es nicht nur um die Frage des örtlichen Wohnungsmangels. Wohnraum oder Bauland werden auch durch Zuwanderer in Anspruch genommen. In der Lokalpolitik haben die Interessen dieser Zuwanderer vielfach ein geringeres Gewicht als die der einheimischen (wahlberechtigten) Bevölkerung. Diese muß sogar, soweit sie Wohngrundstücke besitzt, mit geringeren Wertsteigerungen bei diesen Grundstücken rechnen, wenn mehr Bauland ausgewiesen wird.

— Wohnungsbau und die daraus resultierende Erhöhung der Zahl an Einwohnern ruft Folgelasten hervor. Die Kommune vergleicht die Folgekosten des Wachstums zum einen mit den Mehreinnahmen durch steigende Bewohner und zum anderen mit den Mehreinnahmen aus Arbeitsplatzzuwächsen und präferiert häufig die gewerbesteuerlichen Einnahmen. Knappheit an Erschließungskapital ruft Knappheit an Bauland hervor.

— Durch die Ausweisung von Bauland sollen effektiv nutzbare und möglichst funktionsfähige Siedlungen entstehen. Wichtig sind Siedlungsformen, die zu einem geringen Verkehrsaufkommen führen (verkehrsmindernde Siedlungsentwicklung). Gleichzeitig soll die Infrastruktur möglichst effektiv genutzt werden. Angesichts der zersplitterten Planungszuständigkeit bei wachsender Bedeutung der Planungen kleiner Gemeinden des Umlandes wird diese Aufgabe immer schwieriger.

— Die Gemeinden müssen die landesplanerischen Vorgaben bei ihren eigenen Entscheidungen beachten.

**Verschärftes Rationierungsverhalten der Kommunen**

**4111** In der Nachkriegszeit bis zum Beginn der siebziger Jahre fühlten sich praktisch alle Kommunen verpflichtet, jeweils im Rahmen ihrer städtebaulichen Zielsetzungen (Zersiedlung vermeiden, Infrastruktur rationell nutzen) ihre Baulandausweisung an die Nachfragetendenzen anzupassen. Im Rahmen eines üblichen „Restriktionsniveaus" kam es zu einer nachfragegerechten Expansion. Dies erklärt zum Beispiel, daß es zwischen 1971 und 1973 möglich war, die Fertigstellungen im Wohnungsbau von 400 000 auf über 700 000 zu erhöhen.

Noch bis in die siebziger Jahre hinein verfügten fast alle großen Städte über erhebliche Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb ihrer Grenzen. Inzwischen haben sich die Entwicklungsmöglichkeiten in vielen Großstädten erheblich verringert. Allerdings bestehen extreme Unterschiede. Städte wie Köln oder die meisten Städte des Ruhrgebiets verfügen aufgrund großer Eingemeindungen in den achtziger Jahren oder aufgrund großer Recyclingflächen noch heute über erhebliche Flächenreserven. In Stuttgart, München oder Frankfurt, aber auch in Dresden oder Hannover, sind die Reserven vergleichsweise gering und können nur mit erheblichem Aufwand erschlossen werden. Gleichzeitig ergeben sich in diesen innerstädtischen Baugebieten sehr hohe Baulandpreise. Unter diesen Bedingungen fällt die Baulandausweisung in Zukunft verstärkt in die Verantwortung häufig kleiner Umlandgemeinden. Die Bereitschaft vieler Umlandgemeinden, größere Baugebiete über den Bedarf der lokalen Nachfrager hinaus auszuweisen, ist sehr unterschiedlich. In den neuen Ländern begegnet man in der Regel einer sehr hohen, wenn nicht gar übertriebenen Bereitschaft, Bauflächen auszuweisen. Auch in den meisten Stadtregionen mittlerer Größe mit schwachem Entwicklungsdruck – zum Beispiel in Kassel oder Trier – besteht ein ausreichendes Baulandangebot und eine hohe Wachstumsbereitschaft. Die zusätzlichen Einkommensteueranteile von Zuwanderern reichen hier vielfach als Anreiz aus.

**4112** Die meist mit ökologischen Bedenken begründeten Vorbehalte gegenüber einem ständigen Wachstum der Siedlungsflächen haben insgesamt zugenommen. Sie werden in unterschiedlichen politischen Entscheidungssituationen allerdings unterschiedlich wirksam. In den Kernstädten der Agglomerationen mit einem Anteil der Mieterhaushalte von 70 vH bis 90 vH überwiegen die Interessen der Mieter. Sie werden bei einer Wohnungsverknappung direkt von steigenden Mieten betroffen. In den Umlandgemeinden lebt ein hoher Anteil von Haushalten in Eigenheimen und Eigentumswohnungen, die Verknappungstendenzen nicht erfahren oder davon sogar noch profitieren. Fazit: Dort, wo der politische Druck in Richtung auf Baulandausweisung vorhanden ist, fehlt der Platz, dort, wo der Platz vorhanden ist, fehlt der politische Druck.

**4113** Neben solchen aus politischen Interessen und Wertungen der Wähler resultierenden knappen Baurechten dürften Unzulänglichkeiten des kommunalen Finanzausgleichs die Neigung zu einer raschen und großzügigen Ausweisung von Bauland reduzieren. Die Kommunen müssen bei einer Zunahme von Einwohnern Folgelasten verkraften, die sich nach Auffassung der betroffenen Kommunen nicht selbst durch steigende Steuereinnahmen oder Abgaben finanzieren. Diese Sorgen der Kommunalpolitiker müssen ernst genommen werden.

Das restriktive Verhalten bei der Ausweisung von Wohnbauland in den Umlandgemeinden wird auch darauf zurückgeführt, daß dort die Folgekosten des Wohnungbaus anfallen, während den Kernstädten die meisten Gewerbesteuereinnahmen zufließen. Umgekehrt beklagen sich die Kernstädte darüber, daß ihnen im Zusammenhang mit ihren zentral-örtlichen Funktionen hohe Aufwendungen erwachsen, denen keine angemessenen Steuereinnahmen gegenüberstehen.

**4114** Unabhängig von Kostenargumenten begegnet man in Klein- und Mittelstädten, die sich seit Jahrzehnten nur langsam weiterentwickelt haben, Sorgen wegen einer schubartigen Zunahme der Bautätigkeit und der Einwohnerzahlen. Befürchtungen hinsichtlich einer Überfremdung, einer Überlastung im Verkehrssystem und steigender Mieten und Immobilienpreise kommen hinzu. Es besteht eine „natürliche Tendenz", unabhängig von kalkulierten Vorteilen und Nachteilen eine weitere Expansion abzulehnen.

**4115** Insgesamt gesehen kommt es jedoch nicht zu einem verlangsamten Wachstum der Siedlungsflächen. Die Investoren realisieren ihre Bau- und Kaufabsichten vermehrt in Gemeinden in der Peripherie der Verdichtungsgebiete mit noch erheblichen Baulandreserven. Auch die Orte zwischen den Achsen des öffentlichen Personennahverkehrs wachsen beschleunigt. Das „Hinausspringen" der Bautätigkeit hat wiederum ein hohes Verkehrsaufkommen mit entsprechenden Engpässen im Straßenverkehr zur Folge. Das Ziel eines verlangsamten Wachstums der Siedlungsflächen wird durch die beschriebene lokale Rationierung nicht erreicht.

Hohe Grundstückspreise als Folge der Rationierung verringern das Angebot an Wohnungen und erhöhen Immobilienpreise und Mieten. Diese Verteilungswirkungen der ökologisch motivierten Verknappungsstrategien sind problematisch.

## 4. Die Ausweisung von Baurechten

**Angebotsrationierung**

**4116** Bebauung ist an Planung gebunden. Das hat einen Rationierungseffekt. Rationierung wird vor allem vorgenommen, um „leap frogging" – das Hinausspringen von Bebauung in bisher unbebaute Zonen –, das auf privaten, nicht beeinflußten Märkten

zu beobachten ist, zu vermeiden. Planung soll stückweise bebaute oder zersiedelte Zonen möglichst gering halten. Hierfür spricht einmal der Bedarf der Bewohner an einer möglichst unbeeinträchtigten und unzerstörten Landschaft und Natur in der Nähe der Siedlungen. Daneben ergeben sich auch aus der Knappheit von Infrastrukturkapital gute Gründe zu einer möglichst kompakten und zügigen Nutzung erschlossener Grundstücke.

Rationierung durch Planung führt dazu, daß Grundstücke sehr erhebliche Wertsteigerungen erleben, wenn sie Baugrundstücke werden. Planung hat also, solange die planungsbedingten Wertsteigerungen nicht zugunsten der öffentlichen Hand abgeschöpft werden, erhebliche Vermögenswirkungen zur Folge.

Angesichts der Knappheit von Baurechten ist deshalb auch schon vorgeschlagen worden, Baurechte als getrennte Rechtstitel zu vermarkten. Diese Vorschläge sind allerdings wegen mangelnder Praktikabilität immer wieder verworfen worden. Sie machen immerhin deutlich, daß neben der Knappheit an Infrastruktur und damit an brauchbaren Grundstücken eine gesonderte rechtlich bedingte Knappheit an Baurechten besteht.

**4117** Es liegt auf der Hand, daß die „optimale" Ausweisung von Baurechten in der Praxis nur schwer definiert werden kann. Weisen die Kommunen Baurechte im großen Umfang aus und erzeugen damit ein Überangebot an Baurechten einschließlich Erschließung, dann entstehen genau die Nebenwirkungen, die vermieden werden sollen. Es werden große Zonen partiell und stückweise bebaut. Aus Allokationsgründen sollte Bauland jedoch teuer sein. Aus verteilungspolitischen Gründen sollten die Eigentümer durch Planung nur geringe Wertsteigerungen erzielen. Angesichts der komplexen Ziele, die von der Bauleitplanung erreicht werden sollen und der nicht eindeutigen Auswirkungen einer großzügigen Flächenausweisung gibt es eine ständige Kontroverse über die angemessene Ausweisung von Bauland.

### Das Problem der Zurechnung öffentlicher Leistungen und planungsbedingter Wertsteigerungen

**4118** Die Gebietskörperschaften als Träger der Infrastrukturmaßnahmen erbringen ständig Leistungen, die Einfluß auf die Nutzbarkeit von Grundstücken haben. Vor allem die relative Attraktivität und die relativen Preise von Grundstücken werden durch öffentliche Maßnahmen verändert. So ist evident, daß etwa der Bau einer U-Bahn-Linie die Attraktivität eines Wohngebietes erhöht – ohne daß sich eine daraus resultierende Wertsteigerung der Grundstücke, die den Eigentümern zugute kommt, in ihrer konkreten Höhe angeben ließe. Obwohl also jede Planung Auswirkungen auf die Grundstückswerte haben kann, ist eine Zurechnung der Infrastrukturkosten oder eine Abschöpfung der durch öffentliche Planungen hervorgerufenen Wertsteigerungen nur in begrenztem Umfang möglich.

### Das Phänomen der Flächenzurückhaltung

**4119** In kleineren Gemeinden, aber auch in Stadtregionen, gibt es unbebaute Flächen, die von ihren Eigentümern oft über Jahrzehnte gehalten werden, ohne die planerisch und wirtschaftlich möglichen Nutzungen zu realisieren. Aus Sicht der Gemeinden, die Infrastrukturinvestitionen getätigt haben, wie aus der Sicht potentieller Nutzer, die möglichst geringe Aufwendungen an Transportkosten und Zeit haben wollen, können solche untergenutzten oder brachliegenden Flächen eine volkswirtschaftliche Verschwendung darstellen. Dem wird entgegengehalten, daß jede Stadt innere Flächenreserven benötigt, um den ständigen Strukturwandel zu bewältigen, der auch durch sich ändernde Standortpräferenzen privater Haushalte ausgelöst wird. Innere Flächenreserven schaffen die notwendige Flexibilität für die Realisierung von Investitionen.

Allerdings bedeutet Bebauung nicht das Ende der Flexibilität, es werden ständig bebaute Grundstücke gehandelt. Durch Umbau oder Modernisierung werden alte Gebäude an neue Nutzungen angepaßt. Abriß und Neubau treten dort auf, wo die Nutzungsintensität oder Baudichte deutlich gesteigert werden kann und die Anpassungsmöglichkeiten in bestehenden Gebäuden nicht ausreichen. Im Wohnungsbau haben sich gerade ältere Gebäude aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg als sehr anpassungs- und umbaufähig erwiesen.

**4120** Trotz solcher Anpassungsmöglichkeiten bebauter Grundstücke sind innere Flächenreserven nützlich und notwendig. Die Frage nach der Höhe optimaler Flächenreserven ist schwer zu beantworten. Angesichts der langen Fristen für die Vorbereitung, Aufstellung und Feststellung von Bebauungsplänen wäre ein „Vorrat" an Baurechten nützlich, der mehreren Baujahrgängen entspricht. Solche Vorratsplanung wird gerade von Gemeinden des Umlandes vielfach abgelehnt, weil sie befürchten, damit die Möglichkeit zur Wachstumssteuerung zu verlieren. Die Praxis, jeweils nur kleine Baugebiete auszuweisen, verringert die Angebotsflexibilität am Baulandmarkt und damit auch am Wohnungsmarkt. Angesichts der mangelnden Flexibilität ist es volkswirtschaftlich zu begrüßen, daß private Grundstückseigner Baugrundstücke auf Vorrat halten. Die sogenannte Baulückenspekulation ist in diesem Lichte neu zu beurteilen. Auch die Politik sollte pauschale Verdikte überdenken.

**4121** Allerdings ist nicht jedes Halten von Baugrundstücken durch Unternehmen und private Haushalte rational. Grundstücke, die von Unternehmen oft vor Jahrzehnten gekauft wurden und zu niedrigen Werten in den Bilanzen stehen, werden offenbar nicht als echte Wirtschaftsgüter betrachtet, die einem systematischen Optimierungskalkül unterliegen. Allerdings beobachtet man unter dem Schlagwort „corporate real estate" seit einigen Jahren gewisse Verhaltensänderungen. Die Grundstückswirtschaft wird gerade von großen und auch öffentlichen Unternehmen als eigener Wirtschaftszweig entdeckt, was zu einer systematischen Veränderung des Verhaltens bei der Verwertung von Grundstücken führt.

Bei Landwirten wird die Verkaufsbereitschaft zum Teil durch den Wunsch begrenzt, den eigenen Betrieb funktionsfähig zu erhalten. Vielfach sollen die Erben entscheiden, ob sie den Hof weiterführen oder verkaufen wollen. In anderen Fällen spielen Steuervermeidungsüberlegungen eine Rolle, so insbesondere bei privaten Grundvermögensverwaltungen, die befürchten müssen, als Gewerbebetriebe behandelt zu werden.

Private Eigentümer, insbesondere ältere Personen, sehen Grundstücke vielfach als Sicherheitsreserve an. Dabei spielen historische Erfahrungen mit Krisen und Kriegszerstörungen eine Rolle. Nicht zuletzt werden die Vorteile der Grundstückshaltung darin gesehen, aufgrund der relativen Niedrigbewertung von unbebauten Grundstücken gegenüber bebauten Grundstücken und dem übrigen Vermögen, Erbschaftsteuer „zu sparen". Auch der Umstand, daß Wertsteigerungen bei Grundstücken steuerbefreit anfallen, spielt eine Rolle.

**4122** Private Grundstückshaltung kann auch durch die Stadtplanung selbst hervorgerufen werden. In vielen Kommunen werden über Jahre hinweg Planungsdiskussionen oder Diskussionen über öffentliche Investitionen geführt. Damit ist die künftige Nutzbarkeit von Grundstücken schwer zu beurteilen, was zur Folge hat, daß Grundstücke nicht verkauft oder auch nicht bebaut werden. Planungs- und Investitionsunsicherheit erzwingen hohe Flächenreserven. Allein die Unsicherheit über den zeitlichen Planungsvorlauf oder stark schwankende Wohnungsbauprogramme der Länder können Wohnungsunternehmen dazu veranlassen, Flächenreserven zu halten, weil sie auf Investitionsmöglichkeiten rasch reagieren wollen. Stadtplanung, die eine geordnete zügige Bebauung ermöglichen soll, schafft durch ihre Unentschiedenheit Unsicherheit und ruft Verwertungskosten hervor oder zwingt Unternehmen dazu, hohe Flexibilitätsreserven zu halten.

**4123** Für die Eigentümer sind die Folgelasten einer Grundstückshaltung nur von geringer Bedeutung. Externe Effekte der Grundstückshortung gehen zu Lasten anderer. Grundstücke veralten nicht und können auch nicht abgeschrieben werden. Sie eignen sich daher ideal für eine dauerhafte, vor allem auf Sicherheit bedachte Vermögensanlage, bei der Renditeüberlegungen in den Hintergrund treten.

# II. Reformvorschläge

## 1. Vorbemerkung

**4201** Das Städtebaurecht des Bundes ist gegenwärtig zu sehr aufgesplittert. Zwar hat es Bemühungen gegeben, das Städtebaurecht zu zentrieren und im Jahre 1987 seine Grundlagen durch Zusammenfassung des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes im Baugesetzbuch neu zu ordnen. Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen auf den Baulandmärkten ist aber 1990 als Artikel 2 des Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG) erlassen worden, welches das Baugesetzbuch ergänzt und bis zum 31. Dezember 1997 befristet ist. Darüber hinaus ist 1993 das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz verabschiedet worden, das sowohl das Baugesetzbuch als auch das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch geändert hat. Dies alles führt zu einem auf Dauer nicht hinnehmbaren Nebeneinander nicht nur von unterschiedlichen städtebaulichen Regelungen für die alten und neuen Länder, sondern auch zu Regelungen, die zum Teil unbefristet und zum Teil zeitlich befristet sind.

**4202** Der Deutsche Bundestag hat beschlossen, daß nach Auslaufen des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch und der Überleitungsvorschriften für die neuen Länder das Städtebaurecht des Bundes wieder einheitlich im Baugesetzbuch zusammengeführt werden soll. Dieser Beschluß verdient Unterstützung. Im Hinblick auf ein ausreichendes und preiswertes Angebot an Bauland sollten folgende Punkte beachtet werden:

(1) Der Stellenwert des Baurechts muß gegenüber anderen Fachgesetzen, zum Beispiel Gesetzen zum Landschafts- und Naturschutz oder Immissionsschutz, wieder deutlich hervorgehoben werden.

(2) Es kommt nicht darauf an, durch eine Vielzahl von Instrumenten eine weitere Aufsplitterung und Spezialisierung zu erhalten, sondern durch einfache und übersichtliche Verfahren eine zügige und rechtssichere Bebauung sicherzustellen. Ein sich abzeichnender Dirigismus sollte beseitigt werden. Überhaupt erscheinen die den gesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten durch das Grundrecht auf Eigentum, die Baufreiheit und rechtsstaatliche Grundsätze gezogenen Grenzen weitgehend erreicht.

(3) Die verschiedenen Formen der Möglichkeit für die Beteiligung von privaten Unternehmen und Investoren sollten systematisiert und gesetzlich überschaubar geregelt werden.

    Der Vorhaben- und Erschließungsplan und die verschiedenen Satzungsmöglichkeiten sind wichtige Möglichkeiten zur beschleunigten Bereitstellung von Bauland. Die praktische Handhabung muß allerdings vereinfacht und beschleunigt werden.

(4) Die Verfahrenszeiten für die Schaffung von Baurechten im Bauplanungsrecht müssen weiter ver-

kürzt werden. Dabei können kürzere Beteiligungsfristen für Träger der öffentlichen Belange wie auch für Bürger ebenso hilfreich sein wie der Wegfall oder die Fristverkürzung für Rechtsmittel.

(5) Die zahlreichen Änderungen der Bauordnungen in den Ländern müssen daraufhin überprüft werden, daß die Ergebnisse der Kostensenkungskommission umgesetzt werden können. Die bundesrechtlichen Regelungen dürfen einer Umsetzung dieser Maßnahmen ebenfalls nicht entgegenstehen.

(6) Die Baunutzungsverordnung verhindert mit den Festlegungen verschiedener Gebietstypen der Bodennutzung sinnvolle städtebauliche Veränderungen und Nutzungsanpassungen. Es wird zu überprüfen sein, inwieweit dieser Grundsatz der Gebietstypen aufrechterhalten oder modifiziert werden muß.

## 2. Finanzielle Anreize für die Kommunen zur Baulandausweisung

### Kommunaler Finanzausgleich

**4203** Ausgehend von der vorgefundenen Steuerkraft der Gemeinden (Realsteuern und Einkommensteuerbeteiligung) wird von den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder versucht, die Finanzkraft einer Gemeinde durch Zuweisungen ihrer durchschnittlichen Ausgabebelastung anzupassen. Bestimmten, teils typisierten, teils individuellen Mehrbelastungen wird dabei Rechnung getragen.

In einem ersten Schritt werden im Rahmen des sogenannten Schlüsselzuweisungssystems diese Zuweisungen anhand finanzstatistischer Größen (Einwohnerzahl etc.) errechnet. Den staatlichen Stellen kommt hierbei kein Ermessen zu. Es wird davon ausgegangen, daß die Belastung einer Gemeinde mit Infrastruktur mit der Zahl ihrer Einwohner überproportional ansteigt, was zu der sogenannten „Einwohnerveredelung" der Schlüsselzuweisungssysteme führt. Sonstige kommunale Sonderbelastungen wohnungspolitischen Ursprungs kennen die Schlüsselzuweisungssysteme – soweit ersichtlich – nicht.

In einem zweiten Schritt verteilen die Länder teils an Rechtsansprüche gebundene, überwiegend aber in ihr Ermessen gestellte zweckgebundene Zuschüsse. Ein Großteil dieser Zweckzuweisungen entfällt auf die gemeindliche Infrastruktur. Die Problematik solcher Zweckzuweisungen liegt vor allem darin, daß sie eine nur schwer kalkulierbare Größe für den Haushalt der Gemeinden darstellen, da sie einerseits von der jährlichen Haushaltszuweisung der Länder und andererseits zu einem nicht geringen Teil von der Opportunität staatlicher Stellen abhängig sind.

Zu begrüßen wäre es daher, wenn Zweckzuweisungen im Zusammenhang mit Maßnahmen der technischen und sozialen Infrastruktur für Gemeinden dem Grunde und der Höhe nach besser kalkulierbar würden, so daß die Ausweisung von Bauland für Wachstumsgemeinden nicht mehr als planungspolitisch riskante Maßnahme erscheint.

**4204** Die Ausweisung von Bauland ruft für die Gemeinden Folgekosten hervor, die zum Teil durch Erschließungsbeiträge direkt von den Investoren getragen werden. Zu einem erheblichen Umfang finanzieren sich die Folgelasten durch laufende Gebühren (Straßenreinigung, Abwasserbeseitigung, Müllbeseitigung) selbst. Ein weiterer Teil muß aus allgemeinen Einnahmen gedeckt werden. Für die Gemeinden entstehen in der Regel aus einer allmählichen Weiterentwicklung – vielfach als „natürliche Eigenentwicklung" bezeichnet – keine größeren fiskalischen Probleme. Schwierigkeiten können entstehen, wenn Kommunen große Baugebiete neu ausweisen und sich daraus ein erheblicher Zuwachs der Einwohnerzahl ergibt. Eine solche Konzentration der Bautätigkeit ist aus Gründen der allgemeinen Siedlungsentwicklung erwünscht. Die einzelnen betroffenen Gemeinden stehen jedoch vor Schwierigkeiten, weil sie die zusätzlichen Einnahmen als nicht ausreichend ansehen, um die Mehrkosten und eine erhöhte Verschuldung zu finanzieren.

**4205** Es gibt empirische Analysen über den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl, Ausgabenbedarf und Einnahmen der Gemeinden. Befriedigende empirische Analysen, die den Zusammenhang zwischen Einwohnerzuwachs, Einnahmeveränderung und Mehrbedarf für die Gemeinden deutlich herausarbeiten, gibt es nicht. Das Verhältnis zwischen einem überdurchschnittlichen Einwohnerwachstum und seinen finanzausgleichsrechtlichen und sonstigen fiskalischen Auswirkungen sollte näher untersucht werden.

**4206** Unabhängig davon regt die Kommission an, spezielle Anreize für ein zusätzliches Einwohnerwachstum in die Bemessungsgrundlage der Schlüsselzuweisungen zu integrieren. Zu denken wäre etwa an eine Finanzbedarfsformel, die einen Bonus für jeden tatsächlich zugewanderten oder besser noch potentiell zuwandernden Einwohner gewährt. Letzterer könnte am Maßstab des tatsächlich neu ausgewiesenen Baulandes bestimmt werden.

**4207** Fragen dieser Art werden sich aber wahrscheinlich nur im Rahmen einer Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt lösen lassen. Angesichts der Dringlichkeit der Ausweisung von Bauland in größeren Baugebieten gilt es jedoch, kurzfristige Finanzierungslösungen zu finden, die für die betroffenen Kommunen zu akzeptablen Lösungen führen. Als Übergangsmaßnahme eignen sich nach Auffassung der Kommission – ähnlich wie im Bereich der Stadterneuerung – spezielle Förderprogramme für Wohnungsbauschwerpunkte, die von den Ländern aufgelegt werden können. Gemeinden, die ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum durch Ausweisung großer Baugebiete planen, sollten im Rahmen dieser Programme spezielle Zweckzuweisungen erhalten, die dazu dienen, die investiven Kosten der Gemeinden auf ein politisch und fiskalisch erträgliches Maß zu senken. So haben die Länder Baden-Württemberg und Bayern begrenzte Programme (4 000 DM pro Wohnung bei

Siedlungen von mehr als 500 Wohnungen), die dieser Logik folgen, aufgelegt.

**4208** In den neuen Ländern stellt man bisher eine hohe Expansionsbereitschaft der Gemeinden fest. Vielfach werden große Baugebiete im Rahmen von Vorhaben- und Erschließungsplänen entwickelt. Dabei spielt eine Rolle, daß die Trägergesellschaften Grundstücke günstig erwerben konnten, und die Investoren hohe Abschreibungen kalkulieren. Damit ergeben sich günstige Finanzierungsmöglichkeiten. Diese Sondersituation wird nicht von Dauer sein.

**4209** Generell bleibt noch darauf zu verweisen, daß allen Gemeinden das Instrumentarium der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Verfügung steht. Planungsbedingte Wertsteigerungen können unter bestimmten Voraussetzungen zur Finanzierung öffentlicher Leistungen herangezogen werden. Damit haben sich die Voraussetzungen für die Planung und Erschließung großer Baugebiete für die Gemeinden erheblich verbessert. Die Probleme liegen offensichtlich bei den Anreizen, ein erhöhtes Wachstum auf sich zu nehmen.

### Bundesgesetzliche Maßnahmen mit Wirkung auf den kommunalen Finanzausgleich

**4210** Um die Attraktivität der Ausweisung von Wohnbauland für die Gemeinden zu erhöhen, könnte an die Einführung eines Hebesatzrechtes auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gedacht werden, wie sie verfassungsrechtlich möglich ist (Art. 106 V GG). Dies hätte den Effekt, daß die Einkommensteuer, die aus der Ausweisung von Wohnbauland resultiert, ähnlich wie jetzt schon die Gewerbesteuer, unmittelbarer und berechenbarer zufließt. Demgegenüber werden Schwierigkeiten bei der Erhebung, die durch die Finanzämter zu erfolgen hätte, behauptet. Außerdem könnten von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Zuschläge auf die größte Steuer ein Steuergefälle auslösen, dessen gesamtpolitische Wirkungen nicht absehbar sind. Im übrigen ginge eine solche Veränderung des Kommunalsteuersystems in ihrer Bedeutung weit über die Folgen für den Bauland- und Wohnungsmarkt hinaus.

### Zoniertes Satzungsrecht

**4211** Mit dem Vorschlag eines sogenannten „zonierten Satzungsrechts" wird propagiert, daß die Gemeinden unbebauten Grundbesitz in ausgewählten Gemeindezonen mit erhöhten Grundsteuerhebesätzen belasten können. Gedacht wird dabei vor allem an Alteigentümer, die ihre Grundstücke seit langem besitzen und horten. Betroffen wären aber auch Bauträger und Wohnungsbaugesellschaften, die Grundstücke in Satzungsgebieten erwerben und die dann neben den Zwischenfinanzierungskosten auch noch eine zusätzliche Steuerlast zu tragen hätten, ohne daß diese einen zusätzlichen Anreiz für eine rasche Bebauung der entsprechenden Grundstücke schüfe.

Die Kommission ist der Auffassung, daß ein zoniertes Satzungsrecht im Ergebnis zu schwierigen politischen Entscheidungsprozessen führt, aber in seinen Auswirkungen für die Bereitstellung von Bauland und erst recht für das Angebot an Wohnraum gering bleiben würde. Erst bei sehr hohen Steuerbelastungen, die als kaum durchsetzbar erscheinen, wäre eine spürbare Wirkung zu erwarten. Zu bedenken sind zugleich die tatsächlichen Schwierigkeiten, die Tarif-"zonen" willkürfrei auszuwählen, die das zonierte Satzungsrecht möglicherweise zu einem Danaergeschenk für die Gemeinden machen könnten. Bei der Anwendung wäre mit hohem Verwaltungsaufwand und sehr starken lokalen Konflikten zu rechnen. Als Sondersteuer auf Teile der Baulandreserven ist sie daher nicht zu empfehlen.

### Abwälzung kommunaler Folgelasten – Abgabenrechtliche Lösungen

**4212** In der politischen Diskussion wird erwogen, die Kommunen über das bisherige System von Erschließungsbeiträgen hinaus von den Folgekosten einer Baulanderschließung zu entlasten und die Investoren stärker als bisher an diesen Kosten zu beteiligen. Im Gespräch ist auch eine Abgabe geblieben, die Grundstückswertsteigerungen als Folge von Erschließung abschöpft. Die Kommission hat diese abgabenrechtlichen Vorschläge überprüft. Außerdem hat sie die von der jüngeren Gesetzgebung geschaffenen Möglichkeiten zur vertraglichen Regelung über Folgelasten in diese Überprüfung einbezogen.

**4213** Nach geltendem Recht erheben die Gemeinden für die im Einzelfall anfallenden Kosten der inneren Erschließung von Grundstücken spezielle Erschließungsbeiträge. Der umlagefähige Aufwand für diese innere Erschließung umfaßt gemäß §§ 127 BauGB grundsätzlich nur die Kosten für Erwerb und Freilegung der Flächen für die Erschließungsanlage selbst sowie die Kosten ihrer erstmaligen Herstellung. Aufgrund der Kommunalgesetze der Länder werden darüber hinaus die Herstellungskosten solcher kommunaler Einrichtungen, die den anliegenden beziehungsweise angeschlossenen Grundstücken einen unmittelbaren Vorteil bringen – also vor allem Rohrnetzsysteme für die Versorgung und Entsorgung –, in Form spezieller Beiträge auf die Eigentümer dieser Grundstücke umgelegt. Demgegenüber sind die Kosten der äußeren Erschließung, also insbesondere die Folgelasten aus der Besiedelung der erschlossenen Gebiete, nicht umlagefähig.

Nach geltendem Erschließungsbeitragsrecht werden die jeweils bei der Erschließung einzelner Baugebiete anfallenden Kosten nach gesetzlich feststehenden Maßstäben den einzelnen Grundstücken zugerechnet. Aufgrund dieser „Kostenüberwälzung" auf die Eigentümer, die bis zu 90 vH betragen kann, besteht bei den Kommunen wenig Anreiz, preis- und kostengünstig zu erschließen. Die Bebauungspläne werden jeweils von den Kommunen oder beauftragten Planern aufgrund allgemeiner städtebaulicher und gestalterischer Vorstellung entwickelt. Fragen der rationellen Erschließung spielen eine untergeordnete Rolle. Auch die Anschlüsse an die diversen Versorgungsleitungen (Elektrizität, Gas, Wasser) werden nach einem Kostenprinzip zugerechnet. Der Mangel

an Wettbewerb zwischen den Anbietern von Erschließungs- und „Anschlußleistungen" dürfte erklären, warum diese Kosten vielfach ein erschreckend hohes Niveau erreichen und sich von Fall zu Fall extreme Unterschiede ergeben.

Neben den Umlagen von Investitionskosten können die Gemeinden in städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen Wertsteigerungen, die sich aus der Planung und Erschließung von Grundstücken ergeben, zur Finanzierung öffentlicher Leistungen heranziehen.

Werden Baugenehmigungen in schon erschlossenen Gebieten erteilt, fallen für die Investoren keine zusätzlichen Kosten an. Dort, wo nachträglich erstellte zusätzliche Investitionen zu einer zurechenbaren Wertsteigerung einzelner Grundstücke führen – etwa aufgrund einer besseren Verkehrserschließung durch den Ausbau vorhandener Straßen – werden die der Kommune entstehenden Kosten auf die Grundstückseigentümer umgelegt („Straßenausbaubeitrag"). Lediglich dann, wenn kommunale Infrastrukturmaßnahmen den einzelnen Grundstücken nicht unmittelbar zugerechnet werden können (Bau von Schulen, Kindergärten, S- oder U-Bahn-Stationen und so weiter), ist eine Kostenüberwälzung nicht zulässig. Allerdings werden auch Wertminderungen, die sich als Folge öffentlicher Aktivitäten ergeben, nur zum Teil abgegolten.

**4214** Nach den verfassungsrechtlich determinierten Grundsätzen unseres Abgabenrechts können Folgelasten aus nicht individuell zurechenbaren öffentlichen Einrichtungen für ihre „Verursacher" weder den Tatbestand einer Gebühr auslösen noch sind sie beitragsfähig, denn es fehlt ihnen die unmittelbare Verbindung zu einem konkreten Vorteil, den der Abgabenpflichtige nutzen könnte. Jede Überlegung, die darauf abheben will, über das Herausgreifen spezieller Investitionen und ihre Zurechenbarkeit an Grundstückseigentümer hinaus Folgelasten – beispielsweise die Kosten der äußeren Erschließung – auf Grundstückseigentümer oder Investoren abzuwälzen, zielt daher in den Bereich einer Steuer.[1])

Unabhängig von diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben setzt ein solches Finanzierungskonzept sehr zeitnahe Bewertungen von Grundstücken sowie ein transparentes Rechnungswesen der Kommunen voraus, um abschätzen zu können, welche kommunalen Investitionen und Planungsentscheidungen welche Wertänderungen und Verbesserungen der Nutzbarkeit von Grundstücken hervorrufen.

Außerdem wirft eine Zurechnung kommunaler Kosten über das bisherige Beitragssystem hinaus gewichtige Fragen der Gerechtigkeit und Gleichbehandlung auf. Je lockerer der Zusammenhang zwischen privater Bautätigkeit und zusätzlichem öffentlichen Infrastrukturbedarf ist, um so mehr wird gefragt werden, warum gerade die zuletzt durchgeführten privaten Investitionen die zusätzlichen kommunalen Infrastrukturaufwendungen ganz oder teilweise tragen müssen. Der auf die innere Erschließung begrenzte Beitrag hat den Vorteil, daß die zusätzlichen kommunalen Investitionen den privaten Investitionen beziehungsweise Grundstücken direkt zugeordnet werden können. Die äußeren Erschließungsinvestitionen stehen demgegenüber sehr viel stärker auch der Allgemeinheit zur Verfügung.

Eine finanzielle Abschöpfung der Kosten äußerer Erschließung würde für die Investoren schon von Hause aus zu höheren Belastungen führen. Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß die Kommunen in der Lage wären, etwa im Rahmen der Grundsteuer breite Wählerschichten zu schonen und im Gegenzug den Investoren und damit einer Minderheit größere Belastungen aufzubürden. Die Investitionsverteuerung würde zur Verknappung des Wohnungsangebots beitragen und damit auch breite Schichten indirekt belasten. Die Nutzer der Bestände hätten höhere Mieten zu tragen. Die Grundstückswerte nicht belasteter Altimmobilien würden steigen. Diese indirekten Effekte wären jedoch kaum zurechenbar. Was als Verbreiterung einer Beitragsbemessungsgrundlage begann, könnte bei einer Sonderbesteuerung von Investitionsbereitschaft enden und damit im Ergebnis Investitionen erschweren.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht eine Wohnungsbaufolgekostenabgabe, die zur Deckung kommunaler Folgelasten von Baumaßnahmen an die Baugenehmigung anknüpfte, als Steuer prinzipiell für zulässig angesehen.[2]) Angesichts des Umstandes, daß eine solche Abgabe zwar einerseits die Kommunen zur Ausweisung neuen Baulandes anregen, aber andererseits Investitionen durch zusätzliche Kosten erschweren könnte, ist die Kommission nach Abwägung aller Umstände jedoch der Auffassung, daß den Instrumenten der Vorzug gegeben werden sollte, die ohne solche Zielkonflikte zu einer Problemlösung beitragen.

**4215** Große kommunale Infrastrukturinvestitionen wie zum Beispiel der Bau einer U-Bahn können spezifische lokale Bodenwertsteigerungen hervorrufen. Sollen die Kommunen an diesen Wertsteigerungen partizipieren, wären Abgabeformen erforderlich, die von jedem Planungsvorgang abstrahieren und lediglich an der Tatsache einer außergewöhnlichen Wertsteigerung als Folge kommunaler Leistungen ansetzen.

Abgabenrechtliche Abschöpfungen solcher Wertsteigerungen hat es bisher noch nicht gegeben. Ihre Ausgestaltung und rechtliche Durchsetzung stießen auf erhebliche Schwierigkeiten. Allein eine Zurechnung von speziellen Wertsteigerungen würde die Kommunen vor erhebliche Nachweisprobleme stellen. Dort, wo die Eigentümer den Wertsteigerungen entsprechende Nutzungen nicht realisieren, würden wirtschaftlich nicht effektiv gewordene Bemessungsgrundlagen zur Abgabe herangezogen. Dort, wo erhöhte Erträge entstehen, werden diese jedenfalls grundsätzlich bereits von der Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer erfaßt. Darüber hinaus ist das Argument nicht von der Hand zu weisen, daß ausbleibende komplementäre Investitionen, mit denen die

[1]) Vgl. BVerfGE 49, 343ff vom 12. Oktober 1978.

[2]) Vgl. BVerfGE 49, 343ff vom 12. Oktober 1978.

Menschen gerechnet hatten, zu Wertverlusten führen könnten, deren Ausgleich abgaberechtlich zumindest auf Schwierigkeiten stößt.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich nicht, über die Grundsteuer hinausgehende Abgaben, die an bloße Wertänderungen anknüpfen, zum Gegenstand einer eigenen Abgabe zu machen.

**4216** Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag, eine Grundsteuer auf der Basis zeitnah ermittelter Bodenwerte zu erheben, könnte die dargestellten Probleme verringern (Ziffern 8203 ff). Wertsteigernde Investitionen der Gemeinden würden zu erhöhten Steuerbemessungsgrundlagen führen.

### Abwälzung kommunaler Folgelasten – Vertragliche Lösungen

**4217** In der Bundesrepublik ist bisher die Diskussion über Zulässigkeit und Opportunität städtebaulicher Verträge, welche die Bauleitplanungen flankieren und ergänzen können, einem offenen oder doch untergründigen Unbehagen begegnet.

Das anglo-amerikanische Städtebaurecht beurteilt Kooperationsformen zwischen Staat (Kommune) und Bürger in diesem Bereich mit einem durchaus andersgearteten Vorverständnis. So besteht nach dem englischen Town and Country Planning Act 1990, Section 106, die Möglichkeit, Regelungen zu finden, nach denen sich die Eigentümer, Investoren und Begünstigten von Planungsentscheidungen verpflichten, an anderer Stelle Leistungen zugunsten der Kommune zu erbringen (sogenannte Planning Agreements). In der Regel werden auf diese Weise Leistungen übernommen, die sonst in den Aufgabenbereich der Kommune gefallen wären. Planungsbedingte Wertsteigerungen werden auf diese Weise zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben umgelenkt.

Auch in den USA sind Verträge üblich, in denen sich Investoren verpflichten, als Gegenleistung zur Gewährung von Baurechten gemeinnützige Investitionen oder Aktivitäten zu finanzieren (sogenannte Development Levies). Solche komplementären Verpflichtungen können sich etwa auf den Bau von Wohnungen zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen beziehen. Daneben werden mit der Investition zusammenhängende Infrastrukturmaßnahmen mit allgemeiner kommunaler Zielsetzung übernommen, etwa Parks, Neuanlage von Parkplätzen etc. Überhaupt ist das Äquivalenzdenken in den USA generell viel weiter ausgebildet als bei uns, so daß insgesamt eher versucht wird, aus öffentlichen Leistungen entspringende Vorteile zum Zwecke der Finanzierung öffentlicher Aufgaben heranzuziehen.

**4218** Die deutsche Verwaltungsrechtsdogmatik hat sich demgegenüber immer schwer getan, auf die Erfordernisse einer zeitgemäßen Daseinsvorsorge und deren Finanzierung flexibel zu reagieren. Ihr klassisches Verständnis von der Einseitigkeit hoheitlichen Handelns („Verwaltungsakt") verbot ihr lange Zeit vom Grundsatz her, dieses Handeln zum Gegenstand von „Arrangements" zu machen. Immerhin sah sich das Bundesverwaltungsgericht bereits im Jahre 1973 veranlaßt, im Zusammenhang von Folgekostenverträgen klarzustellen, daß diese keinen „Verkauf von Hoheitsrechten" beinhalteten – dies laufe darauf hinaus, ihnen eine Anrüchigkeit beizumessen, die einem Leistungsaustausch von ganz anderer Art zugedacht sei.[1]) Seither sind vertragliche Regelungen über Folgekosten unter bestimmten Voraussetzungen durch die Rechtsprechung anerkannt und legalisiert.

Die weitere Rechtsentwicklung im hier interessierenden Bereich hat ihren vorläufigen Schlußpunkt nunmehr mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz gefunden, das folgende Vertragsformen zuläßt und tatbestandlich eingrenzt:

— den Erschließungsvertrag, geregelt als Dauerrecht im Baugesetzbuch (§ 124 BauGB nF), der den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, ihre Aufgabe der Erschließung und deren Finanzierung durch Vertrag auf Dritte zu übertragen. Nach neuem Recht können Gegenstand des Vertrages beitragsfähige Erschließungsanlagen sein. Außerdem sind die Gemeinden nicht an die Verpflichtung gebunden, 10 vH des beitragsfähigen Aufwandes selbst zu tragen.

— den städtebaulichen Vertrag in seinen beiden Erscheinungsformen als vorbereiteter Vertrag im Vorfeld eines Bebauungsplanes, der der Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, der Bodensanierung, der Freilegung von Grundstücken, der Ausarbeitung der städtebaulichen Planung (und so weiter) dient und als sogenannter Folgekostenvertrag, in dem die Übernahme von Kosten insbesondere für Anlagen und Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen, geregelt wird.

**4219** Weitgehend scheint damit ausgeschöpft zu sein, was an möglichen bodenrechtlichen Kooperationsformen zwischen Staat und Bürger mit den gegenwärtigen staatsrechtlichen Grundsätzen vereinbar ist. Zu darüber hinausgehenden Vorschlägen sieht die Kommission daher keinen Anlaß.

### Zwischen-Resümee

**4220** Im Hinblick auf die Diskussion über erweiterte Abgabenlösungen zur Deckung kommunaler Folgekosten ist darauf zu verweisen, daß den Kommunen nach dem geltenden Städtebaurecht bereits Instrumente zur Verfügung stehen, die ihnen erhebliche Möglichkeiten eröffnen, sie an den Wertsteigerungen zu beteiligen oder Folgekosten abzuwälzen:

— Durch den Vorhaben- und Erschließungsplan und den städtebaulichen Vertrag können städtebauliche Investitionen weitgehend in privater Regie realisiert werden.

— Durch Folgekostenverträge haben die Kommunen die Möglichkeit, Folgelasten durch Investitionen auch jenseits der Kosten der inneren Erschließung den Investoren zuzurechnen – dies auch

[1]) BVerwGE 42, 331 (340) vom 6. Juli 1973.

dann, wenn sie außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans investieren.

— Auf der Grundlage einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme besteht darüber hinaus die Möglichkeit, daß die Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen Wertsteigerungen eines Grundstücks, die aus Planung und Erschließung resultieren, abschöpfen. Daraus kann sich im Einzelfall ein „Beitrag" eines Grundstückseigentümers ergeben, der über die von ihm ausgelösten Folgekosten noch hinausgeht.

Angesichts dieses gerade neu geschaffenen Instrumentariums empfiehlt es sich, abzuwarten, wie seine Anwendung die Bereitstellung von Bauland beeinflußt. Weitergehende Überlegungen sollten erst dann Platz greifen, wenn sich herausstellt, daß diese Instrumente nicht ausreichen. Allgemeine Anreize zur Ausweisung von Bauland durch die Kommunen erscheinen der Kommission wichtiger als die Perfektionierung spezieller Instrumente der Kostenanlastung und Finanzierung und allein auf Investoren bezogene Finanzierungsinstrumente. Generell bleibt zu berücksichtigen, daß Belastungen des Neubaus die Erstvertragsmieten erhöhen mit dem Ergebnis, daß auch die Bestandsmieten steigen müßten. Auch von daher empfiehlt es sich nicht, Neubauinvestitionen einseitig stärker zu belasten.

## 3. Rechtliche Verpflichtung von Umlandgemeinden zur vermehrten Ausweisung von Wohnbauland

**4221** Der derzeit bestehende Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt kann nicht allein durch die stärkere Nutzung bereits ausgewiesenen Baulands behoben werden. Ergänzend muß mehr Wohnbauland ausgewiesen werden, vorwiegend in den Randzonen von Städten und Ballungsräumen, wo die Nachfrage besonders hoch ist. Dies erfordert eine Bauleitplanung, die sich nicht mehr nur an den engen Interessen der eigenen Gemeinde orientiert. Mehr als früher muß sie regionale Bezüge aufnehmen.

Das geltende Recht regelt das Aufeinandertreffen mehrerer Planungsebenen dadurch, daß der einzelnen Gemeinde zwar die Möglichkeit genommen ist, der überörtlichen Planungsentscheidung zu widersprechen, daß sie jedoch grundsätzlich nicht in die Pflicht genommen werden kann, überörtliche Planungsentscheidungen örtlich umzusetzen. Rechtlich bindender und geschützter Maßstab ihres Handelns ist insoweit allein ihre eigene städtebauliche Entwicklung und Ordnung (§ 1 III BauGB). Im Kern führt dies dazu, daß die Planungshoheit der Gemeinde zwar negativ durch eingrenzende und versagende Vorgaben beeinflußbar ist, aber nicht positiv in dem Sinne gebunden werden kann, daß überörtliche Vorgaben örtliche Planungspflichten auslösen. Diese Kompetenzzuweisung ist im Grundsatz weise. Die nötige Kooperation der Gemeinden läßt jedoch zu wünschen übrig.

**Erweiterung des Bezugsrahmens der kommunalen Planungspflicht**

**4222** Zusätzliche Wohnbauflächen brauchen vor allem Ballungsgebiete, Stadtregionen mit sehr großen Kernstädten und zahlreichen kleinen Umlandgemeinden. Um weiterer Ballung entgegenzuwirken beziehungsweise die Ausfransung und Zersiedlung an den Stadträndern zu vermeiden, wäre es angezeigt, im Umland neue Entwicklungszentren zu schaffen, die sich mit den bestehenden Zentren sinnvoll verknüpfen lassen. Eine solche Strategie scheitert aber in der Regel am planerischen „Egoismus" vieler Umlandgemeinden. Ausgehend vom bisherigen Planungssystem muß daher nach Möglichkeiten gesucht werden, die Stadt- und Gemeindegrenzen übergreifende Planung besser zu koordinieren. Dies sollte im Prinzip auf der Basis eines guten, die Planungsfolgen angemessen „honorierenden" Gemeindefinanzsystems kooperativ geschehen. Dies wird aber auch heißen müssen, den gemeindeübergreifenden Planungsinteressen vorrangige Geltung vor den örtlichen Planungsinteressen zu verschaffen, wenn dies in einzelnen Fällen dringend geboten ist.

**4223** Die Planungspflicht einer Gemeinde nach § 1 III BauGB besteht, „wenn Bauleitpläne nach der planerischen Konzeption der Gemeinde erforderlich sind"[1]). Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage ist das Planungskonzept einer Gemeinde auf ihr Gemeindegebiet begrenzt. Eine Gesetzesänderung, die eine stärkere Berücksichtigung überörtlicher Interessen im Rahmen dieser Planungspflicht der Gemeinden begründen will, steht im Spannungsverhältnis mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 II GG). Die Planungshoheit einer Gemeinde rechnet nach allgemeiner Meinung – zusammen mit ihrer Finanz- und Personalhoheit – zu den institutionellen Fundamenten kommunaler Selbstverwaltung und steht daher unter dem Schutz der Verfassung. Damit wird die Gemeinde vor gesetzlichen Regelungen geschützt, die den Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie aushöhlen, zum Beispiel durch einen sachlich nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ungerechtfertigten Entzug von Aufgaben. Positiv gewendet erlaubt Art. 28 II 1 GG dem Staat eine gesetzliche Einschränkung der Planungshoheit dann, wenn und soweit sich bei der vozunehmenden Güterabwägung ergibt, daß schutzwürdige überörtliche Interessen diese Einschränkung erfordern.[2])

Diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben wird eine tatbestandlich strikt umgrenzte Ausnahmeregelung zugunsten überörtlicher Planungsinteressen gerecht, für deren Durchsetzung im Einzelfall ein gravierendes Bedürfnis besteht, wenn die Planungshoheit einer einzelnen Gemeinde dadurch nicht übermäßig eingeschränkt wird. Diese juristische Formel könnte das Profil für eine Änderung des § 1 III BauGB abgeben, der bisher lautet: *„Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für*

---

[1]) Vgl. BVerwGE in: Die Öffentliche Verwaltung 1971, 633 (634) vom 7. Mai 1971.

[2]) BVerfGE 56, 298 (313, 314) vom 7. Oktober 1980.

*die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist".* Diese Bestimmung könnte in folgender Art und Weise erweitert werden: *„... erforderlich ist oder nach Maßgabe der Ziele der Raumordnung und Landesplanung hierfür ein dringendes Bedürfnis besteht. Ein solches Bedürfnis besteht für Umlandgemeinden eines Ballungsgebietes, die zur ausgewogenen Strukturierung dieser Ballungsgebiete in den Landesentwicklungsprogrammen der Länder als Entwicklungszentren ausgewiesen sind".*

**4224** Eine solche auf den Einzelfall zugeschnittene und als Ausnahme ausgestaltete Direktive, die das kommunale Planungsermessen im positiven Sinne bindet, stellt eine Beschränkung dar, die sachlich zu rechtfertigen ist und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung trägt. Deshalb dürfte sie einer verfassungsrechtlichen Überprüfung vor dem Hintergrund des Art. 28 II GG standhalten. Zwar wird mit dem Vorschlag die kommunale Autonomie im planungsrechtlichen Bereich gemindert. Die gegenwärtigen Probleme von Ballungsräumen und die Abwesenheit einer kooperativen Lösung machen jedoch ein Selbstverwaltungsverständnis notwendig, das sich nicht mehr von einem reinen Ausschließlichkeitsdenken leiten läßt, vielmehr – bei Wahrung eines unanfechtbaren Kernbestandes – „in den Überschneidungsbereichen ein Kondominium staatlicher und kommunaler Planungshoheit anerkennt"[1]).

**4225** Im Gegenzug hierzu müssen um so wirksamere Mitwirkungsrechte und Beteiligungsrechte der Gemeinden bestehen, je stärker sich eine überörtliche Planung auf den einzelnen Ort bezieht. Eine verfahrensrechtliche Beteiligung der betroffenen Gemeinden ist bereits bisher – jedenfalls im Grundsatz – nach dem vorgenannten Gegenstromprinzip gewährleistet. Gegebenenfalls müßten die Raumordnungs- und Landesplanungsgesetze der Länder für die Aktualisierung derartiger Entwicklungszentren stärkere Beteiligungsrechte der betroffenen Gemeinden begründen. § 5 Raumordnungsgesetz eröffnet den Ländern die Möglichkeit zu entsprechenden Regelungen. Als Rechtsverordnungen sind die Landesentwicklungspläne, wenn sie solche Entwicklungszentren vorsehen würden, von den betroffenen Gemeinden gerichtlich nachprüfbar (§ 47 VwGO). Außerdem ist ein solcher Vorschlag im Zusammenhang mit den eingangs erörterten Vorschlägen zu sehen, Wachstumsgemeinden einen Bonus im kommunalen Finanzausgleichssystem zu gewährleisten.

**4226** Eine Kompetenz des Bundes für eine derartige Regelung läßt sich aus Art. 74 Nr. 18 GG („das Bodenrecht") begründen. Die positive Planungspflicht der Gemeinde für den Ausnahmefall ließe sich verfahrensrechtlich mit den Mitteln der kommunalen Rechtsaufsicht abstimmen, kontrollieren und gegebenenfalls durchsetzen. Darüber hinaus hat die Normierung einer solchen Verpflichtung im komplexen Geflecht von Interessen und Abhängigkeiten zwischen Gemeinde und Staat den Rang eines Datums, dem auch außerhalb eines eigentlichen Aufsichtsverfahrens eine eigenständige Bedeutung zukommen dürfte.

**4227** Ein unter verfassungsrechtlichen und organisatorischen Gesichtspunkten einfacher und oft auch geeigneter Weg, einen Ballungsraum und seinen Wohnungsmarkt kontrolliert zu entwickeln, liegt in der Eingemeindung der Randgemeinden. Eine solche Eingemeindung bietet sich vor allem dann an, wenn das Siedlungsgebiet der Zentralgemeinde mehr oder weniger übergangslos in das Gebiet einer Nachbargemeinde übergeht – wie etwa im Falle Augsburgs und einzelner seiner Nachbargemeinden. Vor diesem Hintergrund kommt es in Frage, das Recht zur Entwicklung einer Eingemeindung etwa dahingehend zu aktualisieren oder klarzustellen, daß diese grundsätzlich auch möglich sind, wenn es um die kontrollierte Entwicklung eines Ballungsraumes geht. Als „Kommunalrecht" fällt dies allerdings unter die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Da große Verwaltungseinheiten ihrerseits neue Probleme aufwerfen, ist eine solche Eingemeindung nur als ultima ratio in Betracht zu ziehen.

### Übergang von Planungskompetenzen von der Gemeinde auf überörtliche Planungsträger

**4228** Wenn der Bezugsrahmen der kommunalen Planungspflicht nach den vorstehenden Grundsätzen erweitert wird, kann eine Kommune – ohne daß es weiterer rechtlicher Regelungen bedarf – mit den vorhandenen Mitteln der kommunalen Rechtsaufsicht angewiesen werden, überörtlich motivierten Planungsverpflichtungen nachzukommen. Ähnliches würde erreicht, wenn man die Einrichtung regionaler Planungsverbände für Stadt-Umland-Gebiete zwingend vorschreiben und deren Planungsentscheidungen zugleich bindende Wirkung beilegen würde. Dies könnte etwa auf der Basis bindender Mehrheitsbeschlüsse nach dem Vorbild des kommunalen Zweckverbandes erreicht werden.

Die bereits bisher vorhandene Möglichkeit, Planungsverbände auf freiwilliger Basis zu gründen, hat sich im allgemeinen nicht als effizient genug erwiesen, das Stadt-Umland-Problem befriedigend zu lösen. Eine Verpflichtung zur Gründung von Planungsverbänden mit bindenden Mehrheitsentscheidungen wäre zwar möglicherweise effizienter als die Erweiterung des Bezugsrahmens der Planungspflicht einer einzelnen Gemeinde. Letztlich wäre sie aber mit starken Eingriffen in das kommunale Selbstverwaltungsrecht verbunden. Daher ist die unter Ziffer 4222ff diskutierte bauplanungsrechtliche Alternative vorzuziehen, weil die Kommune dort Herrin ihrer eigenen Baulandplanung bleibt.

### Eine andere Meinung:

**4229** Ein Mitglied der Kommission trägt die Vorschläge der Kommission zur „Erweiterung des Bezugsrahmens der kommunalen Planungspflicht" nicht mit. „Gemeindeübergreifenden Planungsinteressen vorrangige Geltung vor den örtlichen Planungsinteressen zu verschaffen", und sei es auch nur

[1]) Vgl. Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1988, S. 459.

in einzelnen Fällen, hieße die Gemeindeautonomie aushöhlen, die Teilausprägung der freiheitlichen Ordnung ist und durch das Grundgesetz geschützt wird. Autonomie haben heißt nicht tun müssen, was andere wollen, und nicht tun dürfen, was andere schädigt. Das gilt nicht nur für das Individuum, sondern für jeden Träger von Autonomierechten. Dazu paßt (gerade noch) der Dualismus der geltenden planungsrechtlichen Regelungen. Hebt man das Recht der Gemeinde, überörtliche Planung nicht umzusetzen, auf, so ist ihre Autonomie aufgehoben. Egoismus einer Gemeinde mag so unbequem, so störend sein, wie es der Egoismus des Individuums sein kann; es gehört zur freiheitlichen Ordnung, daß man das hinzunehmen hat, daß man damit ausschließlich mit Mitteln fertig werden muß, die zu anderem Verhalten anreizen, nicht mit Mitteln des Zwangs. Aus der Regelung, daß eine Gemeinde von gemeinschaftsschädlichem Verhalten abgehalten werden darf, folgt eben nicht, wie die Kommission in problematischer Auslegung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts meint, daß sie zu gemeinschaftsdienlichem Verhalten, oder was andere dafür halten, gezwungen werden darf; denn zwischen beidem liegt der große Schritt von der Autonomie zur Fremdbestimmtheit. Ein mit Erfüllungsanspruch ausgestatteter Vorrang überörtlicher Planung, etwa sogar der Landesplanung, ist auch von der fachlichen Seite her unzureichend gedeckt. Die regionalwissenschaftlichen Grundlagen der Landesplanung sind zumeist dürftig. Daß sie in der Planungspraxis, neuerdings auch schon in der Judikatur, oftmals einen hohen Rang haben – wie etwa das „Konzept der zentralen Orte" – hat wenig mit ihrer Qualität zu tun und viel damit, daß es Besseres – weniger Dürftiges – nicht gibt. Die Öffnung hin zum Vorrang der überörtlichen Planung ist daher die Öffnung für die „Anmaßung der Planer". Die Kommission spricht nur von Ausnahmefällen. Die allgemeine Umschreibung der Ausnahmefälle wird die Bresche sein, von der aus die Burg der gemeindlichen Planungsautonomie geschleift wird.

So weit die Meinung dieses Mitglieds.

## 4. Deregulierung des Baunutzungs- und Zweckentfremdungsrechts

### Baunutzungsverordnung

**4230** Nach § 9 I Nr. 1 BauGB kann im Bebauungsplan die Art der baulichen Nutzung festgesetzt werden. Hierfür enthalten die §§ 1 bis 15 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) ergänzende Bestimmungen; insbesondere ist dort die Klassifikation von zehn Baugebieten nach der Art ihrer baulichen Nutzung enthalten. Setzt die Gemeinde eines dieser Gebiete fest, wird die entsprechende Umschreibung in der Baunutzungsverordnung Bestandteil des Bebauungsplanes. Zweck solcher Festsetzungen ist es, die Siedlungsstruktur einzelner Baugebiete sowie zwischen verschiedenen Baugebieten situationsgerecht zu definieren.

Diese Zwecke werden durch § 34 II des Baugesetzbuches auch für Gemeindeteile erreicht, für die kein Bebauungsplan besteht, die aber ihrer Siedlungsstruktur nach einem der Baugebiete der Baunutzungsverordnung entsprechen, in dem für Bauvorhaben in diesen Gebieten diese Vorschrift für die Art der baulichen Nutzung als Maßstab herangezogen wird. Damit wird die tatsächlich vorgefundene Bebauung zum rechtlichen Maßstab künftiger Bauvorhaben; dies dokumentiert die Zielsetzung des geltenden Bauplanungsrechts, homogene Siedlungsstrukturen zu begründen, zu erhalten oder zu „zementieren". Eine bessere räumliche Verbindung von Wohnen und Arbeiten wie sie etwa wegen der heutigen Belastung der Ballungsgebiete mit Berufsverkehr erstrebenswert ist, wird durch diese statische Ausrichtung erschwert. Außerdem wird eine flexible Nutzung des zur Verfügung stehenden Baulandes behindert.

**4231** Die Kommission schlägt daher vor, die bestehende Gebietstypisierung aufzulockern, etwa dadurch, daß der bisherige Gebietstyp des „reinen Wohngebiets", der eine gewerbliche Ansiedlung auch nicht ausnahmsweise ermöglicht, entfällt. Eine solche Streichung hätte auch im Rahmen des § 34 BBauG – also in Fällen, in denen ein Bebauungsplan nicht besteht – den Vorzug, daß notwendige Mischungen von Wohnen und Arbeiten nicht durch eine vorhandene „reine" Wohnstruktur behindert werden.

Auch die übrigen starren Abgrenzungen zu Gewerbegebieten (GE) und Industriegebieten (GI) müssen vor dem Hintergrund der Verminderung von störenden Nutzungen und des neuen Verhältnisses von Arbeit und Wohnen überdacht werden. Durch die in den letzten Jahren erlassenen Vorschriften zum Natur-, Landschafts- und Immissionsschutz, aber auch zum Arbeitsschutz, ist es bei gleichzeitigem technologischen Fortschritt zu einer erheblichen Veränderung der Produktionsstätten und Gewerbebetriebe sowie der Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude gekommen. Die Notwendigkeit, die baulichen Nutzungen förmlich zu trennen, um störende Einwirkungen zu vermeiden, ist damit zum Teil entfallen. Aus heutiger Sicht ist daher die Bedeutung des Mischgebietes (MI) deutlich zu stärken. Dies würde die Urbanität der Städte erhöhen und die Natur entlasten, weil Verkehr vermieden würde.

### Zweckentfremdungsrecht

**4232** Das Zweckentfremdungsrecht verstärkt die Tendenz zu Siedlungsstrukturen mit einer räumlichen Trennung von Wohnen und Arbeit. So ermächtigt Art. 6 § 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen von 1971 die Landesregierungen, aus wohnungsmarktpolitischen Gründen durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß Wohnraum anderen als Wohnzwecken nur mit Genehmigung zugeführt werden darf. Dies bedeutet in der Sache, daß dem einzelnen die Nutzung seiner Wohnung (auch) als Büro- und Geschäftsraum selbst dort untersagt werden

kann, wo sie bauplanungsrechtlich – das heißt nach Maßgabe der Umschreibung der Baugebiete in der Baunutzungsverordnung – zulässig wäre.

**4233** So ermöglicht der in Nordrhein-Westfalen geltende Runderlaß vom 30. Juli 1981 zwar eine Zwekkentfremdungsgenehmigung bei einem „überwiegend berechtigten Interesse des Verfügungsberechtigten", aber die Regelung des Erlasses und die Handhabung durch die örtlichen Stellen sind äußerst restriktiv. Zum Beispiel kann eine Genehmigung erst dann erteilt werden, wenn die Existenz des Verfügungsberechtigten „durch eine ablehnende Entscheidung ernsthaft gefährdet" wird. Die Umwandlung von Wohnraum in gewerblichen Raum in einem eigenen Mietwohnhaus zur Erweiterung einer bestehenden gewerblichen Nutzung oder freiberuflichen Tätigkeit wird in der Regel abgelehnt. Eine Zwekkentfremdung wird auch dann nicht genehmigt, wenn diese zur Gründung einer selbständigen Existenz, zum Beispiel zur Einrichtung einer Praxis im eigenen Mehrfamilienhaus erforderlich ist, weil hiermit ex definitione keine Existenzgefährdung verbunden ist. Auch Wohnungsverwaltungen, die im Wohnungsbestand eingerichtet werden müssen, bekommen keine Umwandlungsgenehmigungen für den dem Unternehmen gehörenden Wohnraum. Insgesamt gehen von dieser Regelung unerwünschte nachteilige Entwicklungen für den gewerblichen Mittelstand und die Niederlassung freiberuflich Tätiger aus (Ziffer 5801).

**4234** Diese gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Regelungen zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum müssen bei allem berechtigten Interesse der Allgemeinheit an der Abwehr von spekulativer Umwandlung als überzogen angesehen werden. Der den Landesregierungen zur Verfügung gestellte Ermächtigungsrahmen sollte eingeschränkt werden, damit mehr Flexibilität in der Raumnutzung gewahrt werden kann. Die Ziele, zum einen eine bestimmte Nutzungsstruktur zu stabilisieren und zum anderen auf eine bestimmte Quantität von Wohnungen zu kommen, die das geltende Zweckentfremdungsrecht miteinander vermengt, sollten stärker unterschieden und jeweils einzeln verfolgt werden.

## 5. Kommunale Bodenvorratspolitik und Baulandmanagement

**4235** Der Bundesgesetzgeber hat innerhalb von sieben Jahren das städtebauliche Bodenrecht dreimal einschneidend geändert. Das städtebauliche Bodenrecht ist durch das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch sowie das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz unter anderem aus Anlaß der Wiedervereinigung erheblich umgestaltet worden. Es ermöglicht jeder Gemeinde, Wohnbauland auch einer Bebauung zuzuführen, wenn sie es tatsächlich will. Gleichwohl bleibt festzuhalten, daß durch diese Gesetzesänderungen das Regelungsdickicht beinahe undurchdringlich geworden ist. Es kann nicht Aufgabe künftiger Städtebaupolitik sein, immer neue Instrumente zu schaffen. Vielmehr kommt es darauf an, die bestehenden Instrumente wirksam anzuwenden und handhabbarer zu machen.

**4236** Der wirtschaftliche Strukturwandel erfordert, daß auch immer wieder Grundstücke anders genutzt werden. Dem muß in vielen Fällen eine Neuplanung vorausgehen. Öffentliche und private Entscheidungen greifen eng ineinander. Gegenwärtig ist dies vor allem bei großen ehemaligen Bahn-Geländen und brachliegenden Industrieflächen der Fall, die für eine erneute Nutzung vorbereitet werden müssen. Eine Steuer auf den zeitnah ermittelten Verkehrswert des Bodens würde das Interesse der Kommunen steigern, daß untergenutzte Grundstücke produktiver genutzt werden, weil dies ihren Wert steigert.

Bei einer Ausweisung von neuem Bauland zu Lasten von bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen bestehen Widerstände. Demgegenüber können Recyclingflächen, die oft eine günstige Lage haben und weitgehend erschlossen sind, häufig zügig und zu volkswirtschaftlich günstigen Kosten wiedergenutzt werden, selbst wenn im Einzelfall die Beseitigung von Altlasten hohe Aufwendungen erfordert. Dem Aufwand für die Altlastbeseitigung müssen nämlich die Neuerschließungskosten an anderer Stelle und der zusätzliche Landschaftsverbrauch gegenübergestellt werden, die entstehen, wenn die Stadt ihre Ränder erweitern würde. Eine Steuer auf den Verkehrswert des Bodens kann für die Gemeinden, abgesehen von den unmittelbar fiskalischen Anreizen, die sie bietet, auch die Entscheidungsgrundlagen erheblich transparenter gestalten und verlagert die Aufmerksamkeit der planenden Verwaltungen. Die Bodenwerte und ihre Veränderung erhalten ein größeres Gewicht im Zusammenhang mit planerischen Entscheidungen.

### Kommunale Bodenvorratspolitik

**4237** Die Kommission hat die nachstehenden Vorschläge überprüft und Empfehlungen gegeben, welche die kommunale Bodenvorratspolitik verbessern könnten.

(1) Ankaufsrechte zum Acker- und Grünlandpreis: Von kommunaler Seite wird ein gesetzliches Ankaufsrecht der Gemeinden für Baulandgrundstücke zum Acker- oder Grünlandpreis, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht plangemäß genutzt wurden, gefordert. Eine solche Regelung hat Enteignungscharakter und müßte deshalb hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden (Art 14 III GG). Die bei einer Enteignung immer erforderliche Entschädigung ließe sich wohl auch nicht pauschal auf den Grünland- oder Ackerpreis beschränken, so daß der Nutzen der Bestimmung in Gestalt eines Mobilisierungseffektes ausbleiben könnte. Im übrigen wird das hinter dem Vorschlag stehende dirigistische Konzept weder für bodenpolitisch noch für eigentumspolitisch vertretbar gehalten.

(2) Erweiterung kommunaler Vorkaufsrechte/Einheimischenmodelle: Nach geltendem Städtebaurecht sind gemeindliche Vorkaufsrechte auf Gebiete beschränkt, in denen konkrete städtebauli-

che Planungen (Bebauungspläne) bestehen oder bestimmte städtebauliche Durchführungs- und Erhaltungsmaßnahmen (Umlegungen, städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) durchgeführt werden. Es gibt den Vorschlag, den Gemeinden gesetzlich zu erlauben, dieses Vorkaufsrecht durch Gemeindesatzung auf das gesamte Gemeindegebiet zu erstrecken. Das dabei ins Auge gefaßte Ziel ist namentlich die Sicherung des Wohnbedarfs der einheimischen Bevölkerung.

Dies Ziel läßt sich jedoch auf weniger einschneidende Weise mit Verträgen verfolgen, wie sie heute durch § 6 II 2 Nr. 3 BauGB-MaßnahmenG nF ausdrücklich zugelassen sind. Damit ist eine in Bayern unter dem Stichwort „Einheimischenmodell" bekannte und vom Bundesverwaltungsgericht inzwischen sanktionierte[1]) Praxis gesetzlich festgeschrieben: Die Gemeinde läßt sich, bevor ein Bauleitplan aufgestellt wird, vom Grundstückseigentümer ein befristetes Verkaufsangebot machen und verpflichtet sich gleichzeitig, von diesem Angebot keinen Gebrauch zu machen, wenn das Grundstück innerhalb einer bestimmten Frist an Einheimische veräußert wird.

**4238** Generell ist die Kommission jedoch aus übergeordneten verfassungs- und wohnungspolitischen Gründen der Auffassung, daß eine kommunale Politik mit dem grundsätzlichen Ziel, einheimische Bürger zu privilegieren und sich gegen Wohnungssuchende aus anderen Kommunen abzuschotten, nicht vertretbar ist. Zwar ist aus der Sicht der einzelnen Kommunalpolitiker eine solche Strategie zugunsten der eigenen Wähler verständlich. Insgesamt kommt es jedoch zu einer Diskriminierung. Die Interessen mobiler oder rasch wachsender Haushalte, die auf Wohnbauland außerhalb ihrer Gemeinden, insbesondere außerhalb der Kernstädte angewiesen sind, werden mißachtet. Die Alt-Bürger einer Gemeinde eignen sich in zu beanstandender Weise kommunales Vermögen an.

Nach alledem sollte der Gesetzgeber einer solchen Praxis wenigstens grundsätzlich einen Riegel vorschieben. Die Kommission schlägt vor, gesetzlich wenigstens sicherzustellen, daß bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes, die mit der Praktizierung von Einheimischenmodellen einhergeht, in gleichem Umfang frei verfügbares Bauland ausgewiesen werden muß.

**4239** Im übrigen können Einheimischenmodelle – jedenfalls solange sie sich im verfassungsrechtlichen Rahmen bewegen – nicht verhindern, daß ortsfremde Nachfrager bei Bestandstransaktionen die örtlichen Nachfrager überbieten. Im Ergebnis kommt es bei einer Verknappung von Bauland und gleichzeitiger Anwendung von Einheimischenmodellen daher zu höheren Preisen bei Bestandstransaktionen. Einheimische müßten dann auf die Dauer stärker auf den Neubaumarkt ausweichen, wo sie nicht sicher sein können, zu der begrenzten Anzahl derer zu gehören, die durch Einheimischenmodelle begünstigt werden. Langfristig dienen somit Einheimischenmodelle den Interessen der lokalen Nachfrager weniger als in der politischen Diskussion angenommen.

**Maßnahmen zur Verdichtung vorhandener Bebauung**

**4240** Zur Mobilisierung vorhandener Baulandreserven bestehen die folgenden Instrumente.

(1) Baugebot: Mit dem Baugebot kann die Schließung von Baulücken durchgesetzt werden. Das Baugebot ist sicherlich kein allgemeines Instrument der Landmobilisierung. Seine Hauptbedeutung liegt darin, daß es die Verhandlungsposition der Gemeinde gegenüber dem Grundstückseigentümer in kritischen Fällen – insbesondere wenn es um die Mobilisierung bisher brachliegender „Schlüsselgrundstücke" geht – verbessert und auch ohne förmliche Anordnung mobilisierend wirkt. Es bedarf keiner weiteren rechtlichen Ausformung. Insbesondere ist eine Erweiterung auf ein flächendeckendes Baugebot, festlegbar durch Bebauungsplan, wie es vereinzelt gefordert wird, mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG nur schwerlich vereinbar.

(2) Entwidmung zurückgehaltener Bauflächen: Die kommunale Bauleitplanung ist keine statische Planung in dem Sinne, daß einmal ausgewiesene Bauflächen – unabhängig von den tatsächlichen Bauabsichten der jeweiligen Eigentümer – dauerhaften Bestand haben müßten. Sie ist vielmehr auf Realisierung angelegt, so daß es legitim und geboten ist, die Bauleitplanung in gewissen Zeitabständen daraufhin zu überprüfen, ob sich die mit ihr verbundenen Vorstellungen verwirklicht haben. Auf diese Weise ist eine Entwicklung „zurückgehaltener" Bauflächen und eine Ausweisung neuer Bauflächen an geeigneter Stelle möglich. Dabei ist auch zu bedenken, daß allein der Hinweis der Gemeinde auf eine mögliche oder beabsichtigte Änderung der Bauleitplanung baulandmobilisierende Effekte haben dürfte.

    Der Entzug nicht ausgenutzter Baurechte ist nach Ablauf von sieben Jahren entschädigungslos möglich (§ 42 III BauGB – sogenannte planungsschadensrechtliche Entschädigungsfrist). Zum Teil wird gefordert, diese Frist zu verkürzen, um den Druck auf die Eigentümer zu verstärken und das Instrument vollzugsfreundlicher zu machen. Die Kommission ist gegen diesen Vorschlag. Sie ist vielmehr der Auffassung, daß die Kommunen von dem bestehenden Instrumentarium in geeigneten Fällen einen stärkeren Gebrauch machen sollten.

(3) Umlegung im bebauten Innenbereich (§ 34 BauGB): Bei der Umlegung, so wie sie bisher in den §§ 45 ff BauGB vorgesehen ist, werden unter der Verfahrensherrschaft der Gemeinde die Grundstücke in einem Bebauungsplangebiet so gestaltet und unter den Eigentümern getauscht, daß Grundstücke entstehen, die nach den Festsetzungen des Bebauungsplanes genutzt werden können. Wohnbauland könnte beschleunigt be-

[1]) BVerwGE 92, 56 ff vom 11. Februar 1993.

reitgestellt werden, wenn die Umlegung auch in Bereichen möglich würde, in denen eine Bebauung auch ohne Bebauungsplan gemäß § 34 BauGB (sogenannter bebauter Innenbereich) zulässig ist.

### Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmen

**4241** Alle in der letzten Zeit eingeleiteten Maßnahmen und verabschiedeten Gesetze und die von der Kommission vorgetragenen Vorschläge zielen auf eine schnelle zusätzliche Bereitstellung von Bauland und Schaffung von Baurechten ab. Der Erfolg dieser Maßnahmen wird aber entscheidend von der Umsetzung auf kommunaler Ebene bestimmt. Die Kommunen müssen die politischen Entscheidungen für diese Maßnahmen treffen, die verwaltungsmäßige Umsetzung sicherstellen und abschließend die hoheitlichen Beschlüsse fassen. Dabei treten aufgrund der finanziellen Situation der öffentlichen Hand und der personellen Besetzung der mit diesen Aufgaben betrauten Ämter häufig Probleme auf, die auch bei einer grundsätzlich gewollten Ausweisung von zusätzlichem Bauland bzw. Baurechten viele Vorhaben scheitern lassen oder zeitlich sehr stark verzögern. Aus diesem Grunde müssen die eingetretenen Pfade der Finanzierung und der verwaltungsmäßigen Bearbeitung verlassen werden. Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen privaten Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung sind unter dem Begriff Public Private Partnership in der letzten Zeit stärker in den Vordergrund getreten. Diese Formen der Zusammenarbeit gilt es weiter auszubauen und zu fördern.

**4242** Zur vermehrten Baulandbereitstellung sollten auf Gemeindeebene Bauland- und Erschließungsgesellschaften eventuell auch kommunale Bodenfonds (wie zum Beispiel in der Stadt Peine) gegründet werden. Dabei geht es um eine sich selbst finanzierende Baulandbeschaffung unter privater Mitwirkung. Darüber hinaus könnten diese Gesellschaften auch ein generelles kommunales Bodenmanagement übernehmen.

**4243** Die Vorbereitung für die Aufstellung von Bebauungsplänen und der hoheitlichen Entscheidungen könnte auf private Unternehmen übertragen werden, wobei davon naturgemäß die Entscheidungsbefugnis der Gemeinde als ihre eigentliche hoheitliche Agenda unberührt bliebe. Dadurch könnten Verwaltungsengpässe überwunden und oft zeitaufwendige Verwaltungswege abgekürzt werden. Durch Zeit- und Kostenersparnisse könnte schnell und preiswert Bauland zur Verfügung gestellt werden.

**4244** Die Finanzierung und die Vorfinanzierung öffentlicher Aufgaben ist aufgrund der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen vielfach nicht gesichert. Neue Formen der privaten Finanzierung zum Beispiel durch Leasing, Miete, Miet-Kauf sollten stärker in Anspruch genommen werden, um notwendige Maßnahmen und Investitionen nicht zu verhindern. Dabei geht es nicht um ein Unterlaufen prinzipiell gerechtfertigter Finanzierungsschranken. Im Vordergrund sollte die Preisgünstigkeit von Lösungen mit privater Beteiligung stehen. Bestehende verwaltungsrechtliche Hindernisse müssen ausgeräumt werden.

**4245** Das Mobilisieren von Brachflächen und Baulücken kann in vielen Kommunen kurzfristig Baumöglichkeiten eröffnen. Notwendig ist hier, daß die Kommunen anbieten, private Eigentümer über die vorhandenen Bau- und Investitionsmöglichkeiten zu beraten. Hierzu müssen die Grundstücke erfaßt und bewertet werden. Einige Kommune haben schon gute Erfolge erzielt, nachdem sie Baulücken- und Bauflächenkataster sowie Beratungsbüros für Grundstückseigentümer eingerichtet haben. Von diesen Möglichkeiten müßten die Kommunen verstärkt Gebrauch machen, wobei vorrangig auf private Unternehmer zurückgegriffen werden sollte.

## Fünftes Kapitel:

# Mietrecht

## I. Kritik des bestehenden Regelwerks

### 1. Rechtliche Würdigung

**Allgemeine Feststellungen**

**5101** Das Wohnungsangebot in der Bundesrepublik Deutschland soll verbessert werden. Ein wesentlicher Ansatzpunkt, um dieses Ziel zu erreichen, liegt in einer Änderung der gesetzlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt, die sich aus dem Bestandsschutz des sozialen Wohnraummietrechts ergeben. Das Mietrecht steht im Spannungsfeld von Eigentum und Vertragsfreiheit, die verfassungsrechtlich gewährleistet sind, sowie der Sozialpflichtigkeit, die eine ebenfalls verfassungsrechtliche Bindung erzeugt.

**5102** Der Mietvertrag über Wohnraum gehört zu den Verträgen, bei denen der Gesetzgeber typischerweise mit einer ungleichen Machtlage und deshalb mit einem besonderen Schutzbedürfnis der Mieter rechnet. Dem Schutzbedürfnis wird mit zwingenden gesetzlichen Bestimmungen Rechnung getragen. Diese Bestimmungen stellen für beide Parteien einen Eingriff in die Vertragsfreiheit dar, weil ihnen abweichende vertragliche Vereinbarungen verschlossen sind. Sie treffen in der Regel aber nur den Vermieter. Hierdurch wird in erster Linie die inhaltliche Gestaltungsfreiheit, vor allem hinsichtlich der Bestimmung und späteren Änderung des Mietzinses, betroffen. Der Bestandsschutz schließt darüber hinaus die Freiheit des Vermieters aus, das Mietverhältnis ohne weiteres wieder zu beenden. Teilweise ist auch die Abschlußfreiheit betroffen. Im öffentlich geförderten Wohnungsbau ist der Vermieter nicht frei in der Auswahl seines Vertragspartners. Nachdem die Einkommensgrenzen 1994 erhöht worden sind und damit der Kreis der Wohnberechtigten erheblich vergrößert worden ist, wird schon erwogen, den Gemeinden in den Ballungszentren den Zugriff auf sämtliche Sozialwohnungsbestände zu ermöglichen, um durch eine Wohnungszuweisung in echten Notfällen helfen zu können. Im Geltungsbereich eines Zweckentfremdungsverbots wird mittelbar ein Zwang auf den Vermieter ausgeübt, einen Mietvertrag über leer stehenden Wohnraum abzuschließen. Diese gesetzlichen Einschränkungen der Vertragsfreiheit werden durch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 II des Grundgesetzes (GG) gedeckt, teilweise auch durch die bei der Inanspruchnahme einer öffentlichen Wohnungsbauförderung freiwillig eingegangenen Bindungen, die der Gesetzgeber zum Teil nachträglich verschärft hat. Sie haben jedoch zur Folge, daß die Steuerungsleistung des Marktes bei der Vermietung von Wohnraum nur eingeschränkt zur Geltung kommt.

**5103** Ein Überblick über die Geschichte des Wohnraummietrechts erweist, daß der moderne Gesetzgeber zum großen Teil noch mit dem gleichen Instrumentarium des Mieterschutzes arbeitet, wie es in den zwanziger Jahren unter völlig anderen wirtschaftlichen Bedingungen eingesetzt wurde. Schon aus diesen Gründen sind viele Vorschriften nicht mehr zeitgemäß. Grundlegend neue Instrumente des Mieterschutzes sind kaum hinzugekommen, insbesondere nicht hinsichtlich ihrer Ausrichtung an der individuellen Schutzbedürftigkeit und dementsprechenden Treffsicherheit.

**5104** Diese undifferenzierte Breite des mietrechtlichen Bestandsschutzes läßt sich im Prinzip mit dem durch das Erste Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1971 (WKSchG I) gewählten Leitbild erklären, auf das der Gesetzgeber bei der im Jahre 1974 geschaffenen Dauerregelung (WKSchG II) zurückgriff. „Bei der überragenden Bedeutung der Wohnung als Lebensmittelpunkt des menschlichen Daseins" wurde es als ein Gebot des Sozialstaatsprinzips angesehen, den vertragstreuen Mieter vor „willkürlichen Kündigungen" und damit vor dem Verlust seiner Wohnung zu schützen (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 7/2011, S. 7). Ein vom Vermieter erzwungener Wohnungswechsel bedeutet für viele Mieter eine erhebliche Belastung, weil Investitionen von Zeit und Geld in die bisherige Wohnung, starke Bindungen, insbesondere von Kindern, an die Nachbarschaft und Unterstützungsnetze für ältere Menschen verlorengehen. Die Kündigung der Wohnung zerreißt gewachsene Lebensbeziehungen. In einer Welt zunehmender Individualisierung gilt die Stabilität von nachbarschaftlichen Beziehungen als ein wichtiger Wert. Die mit dem Verlust der Wohnung verbundene Belastung wird durch die meist erheblichen Kosten eines Umzugs noch vergrößert. Die Geltung eines generellen Kündigungsschutzes läßt sich deshalb mit der besonderen Bedeutung der Wohnung für die Menschen rechtfertigen. Klarzustellen ist aber, daß dem in der Gesetzesbegründung verwendeten Begriff der willkürlichen Kündigung, der aus einer früheren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) stammt (BVerfGE 18, 121, 126 = NJW 1964, 1848, 1849), nicht die im allgemeinen Sprachgebrauch übliche negative Bedeutung der Selbstherrlichkeit, Eigenmächtigkeit oder Wahllosigkeit beigelegt werden kann. In der Rechtsprechung wird als willkürlich schon die ohne beachtliche Gründe ausgesprochene Kündigung bezeichnet (BVerfGE 68, 361, 371 = NJW 1985, 2633, 2634).

**5105** Gleichwohl bleiben hinsichtlich des allgemeinen Geltungsanspruchs Zweifel bestehen. Mieterschutz ist in seinem historischen Ursprung eine Notstandsmaßnahme. Sie hat sich in den fünfziger und sechziger Jahren zu einer Sozialmaßnahme verändert, die seit den siebziger Jahren in umfassender Weise ausgebaut worden ist. Die Kosten dieser Sozialmaßnahme trägt jedoch nicht der Staat, sondern sie belasten zunächst den Vermieter und längerfristig gesehen auch die Mieter, weil das Angebot an Mietwohnungen verengt wird und dies wiederum mietpreiserhöhend wirkt. Preiswerte Wohnungen sind auf Dauer belegt. Dies allein mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu rechtfertigen, bleibt letztlich unbefriedigend, weil eine mit Kosten verbundene Sozialmaßnahme eine soziale Schutzbedürftigkeit voraussetzt. Zudem paßt das Argument der Sozialpflichtigkeit nicht, um die höheren Mietkosten der Wohnungssuchenden zu rechtfertigen, die auf ein verknapptes Angebot stoßen. Die dargelegten, mit einem Umzug verbundenen Belastungen des Mieters treten schließlich keineswegs in allen Fällen auf und stellen darüber hinaus häufig keine soziale Härte dar, die auf Kosten des Vermieters auszugleichen wäre. Die zugunsten des Mieters typisierende Betrachtungsweise des Gesetzgebers ist deshalb auch vom sozialstaatlichen Standpunkt aus fragwürdig. Damit ist im einzelnen zu prüfen, welche sozialstaatlichen Wirkungen vom Mietrecht ausgehen.

**5106** Das Ziel eines umfassenden Mieterschutzes hat den Gesetzgeber veranlaßt, bis in alle Einzelheiten Regelungen aufzustellen. Dies erzwingt zum Teil jedoch Ausnahmen, die wiederum Gegenausnahmen bedingen, weil der Gesetzgeber gegenläufige Ziele verfolgt. Das zeigt sich vor allem im Bereich der Duldungspflicht des Mieters bei Modernisierungsmaßnahmen und dem anschließenden Recht des Vermieters zur Mieterhöhung. Insgesamt ist festzustellen, daß das Wohnraummietrecht wegen dieser Überreglementierung nicht nur für die eigentlichen Adressaten, die Mietvertragsparteien als juristische Laien, sondern selbst für Fachleute undurchschaubar geworden ist. Dies liegt häufig an dem Mangel systematischer Abstimmung, weil die einzelnen gesetzlichen Eingriffe nicht in einem Guß, sondern nach und nach als punktuelle Maßnahmen erfolgt sind. Die Eingriffe verlaufen häufig nach dem gleichen Schema. Eine zunächst befristete Intervention wird verlängert und schließlich zur Dauerregelung. Bei einer derart interventionistisch betriebenen Gesetzgebung zieht im Grund jede Maßnahme neben den beabsichtigten Folgen unerwünschte weitere Folgen nach sich, denen mit einer erneuten Intervention begegnet werden muß. Die Häufigkeit und Hektik derartiger Eingriffe nimmt zu und führt zur Sprunghaftigkeit des Gesetzgebers.

**5107** Diese Sprunghaftigkeit macht das Wohnraummietrecht nicht nur für die Parteien in bestehenden Mietverhältnissen unberechenbar, weil der Inhalt ihres Vertrags in der Regel mit jeder Gesetzesänderung ebenfalls geändert wird. Unberechenbar ist das Mietrecht auch für langfristig kalkulierende Investoren, weil sie sich nicht darauf verlassen können, daß die heute bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen auch morgen noch gelten werden. Schließlich ist das Mietrecht deshalb unberechenbar, weil es wegen seiner in weiten Teilen mangelhaften dogmatischen Qualität und der häufigen Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die auslegungsbedürftig, meist aber auch in unterschiedlicher Weise auslegungsfähig sind, im Streitfall das Ergebnis einer Gerichtsentscheidung kaum noch vorhersehbar sein läßt.

**5108** Nicht nur der Gesetzgeber, sondern auch die Rechtsprechung hat zu der Überreglementierung des Mietrechts einen erheblichen Teil beigetragen. Die Instanzgerichte haben lange Zeit sehr strenge Maßstäbe an das Vorliegen eines Kündigungsgrundes und an die Einhaltung der formellen Voraussetzungen von Kündigungs- und Mieterhöhungserklärungen gelegt, insbesondere an deren Begründung. Dies ist teilweise auch heute noch der Fall. Diese Anforderungen haben zur Folge, daß Vermieter oft mit ihren Kündigungs- oder Mieterhöhungsverlangen scheitern. Erst das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Maßstäbe mit Rücksicht auf die Eigentumsgarantie für den Vermieter nach und nach zurechtgerückt. Die formalen Anforderungen dürfen nicht überspannt werden (BVerfGE 49, 244 = NJW 1979, 31). Für die Kündigung sollen unabhängig von einer Mangellage auf seiten des Vermieters vernünftige und nachvollziehbare Gründe ausreichen (BVerfGE 79, 292, 305 = NJW 1989, 970, 971). Damit sind dem von den Instanzgerichten zum Teil überzogenen Mieterschutz Grenzen gesetzt worden. Auf der anderen Seite hat das BVerfG mit seiner Entscheidung, das Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung sei Eigentum im Sinne von Art. 14 GG, dem Spannungsfeld von Eigentum, Vertragsfreiheit und Sozialpflichtigkeit eine neue Dimension hinzugefügt (BVerfGE 89, 1 = NJW 1993, 2035). Auch wenn das Gericht betont, aus dem Eigentumsschutz des Besitzrechts folge nicht, daß im Konflikt beider durch die Verfassung geschützten Eigentumspositionen das Bestandsinteresse des Mieters in jedem Fall vorgehe, sind damit doch die Gewichte erheblich verschoben.

**5109** So ist es kein Wunder, daß das Wohnraummietrecht bei den primär betroffenen Vermietern nur auf eine geringe Akzeptanz stößt und daß sich die Erwartungen des Gesetzgebers, die er mit seinen Maßnahmen verbindet, nur zum Teil erfüllen. Aber auch die Mieter können damit nicht uneingeschränkt zufrieden sein, weil eine solche Überreglementierung statt der gebotenen Befriedung eine erhöhte Konfliktträchtigkeit zwischen den Parteien zur Folge haben kann.

### Bestandsschutz

**5110** Das Ziel des Gesetzgebers, den Bestand von Mietverhältnissen über Wohnraum umfassend zu schützen, hat zu einem dichten Netz von Regelungen geführt. Damit soll möglichst jede Umgehung durch besonders gestaltete Mietverhältnisse, etwa unter einer Befristung oder einer Bedingung, ausgeschlossen werden. Wenn der Vermieter ein Mietverhältnis aber grundsätzlich nur noch beenden kann, falls er ein berechtigtes Interesse hat, sucht er sich seinen Vertragspartner um so sorgfältiger aus und prüft vor dem Vertragsschluß insbesondere dessen Bonität

und Verträglichkeit. Aber selbst dieses Auswahlrecht wird ihm im Falle des Todes des Mieters durch den Eintritt von Familienangehörigen und die dadurch mögliche unabsehbare Verstetigung des Mietverhältnisses genommen.

**5111** Ein derart umfassender Bestandsschutz kommt indessen nur den „glücklichen Besitzenden" zugute, die eine Mietwohnung gleichsam ihr eigen nennen können, auch wenn ihr Wohnbedarf leicht zurückzuschrauben und anderweitig zu decken wäre. Das Interesse der Wohnungssuchenden, darunter vor allem der Bedürftigen, hat in diesem gesetzlichen Regelwerk keinen Platz gefunden. Der Begriff des sozialen Mietrechts beinhaltet deshalb nur eine einseitige Kennzeichnung. Dieser Eindruck wird dadurch erhärtet, daß der Bestandsschutz auch in seiner verstärkten Form durch extensive Wartefristen für eine Kündigung und ein Vorkaufsrecht bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen ohne Rücksicht auf die Schutzbedürftigkeit des betroffenen Mieters gewährt wird. Selbst im Rahmen der Sozialklausel wird die Prüfung einer individuellen Härte häufig von einer typisierenden Betrachtungsweise verdrängt, so etwa beim Fehlen von Ersatzwohnraum auf einem angespannten Wohnungsmarkt und bei Alter und Krankheit als Härtegründe. Eine derart starke Rechtsposition eröffnet dem Mieter die Möglichkeit, sich den Kündigungsschutz vom Vermieter abkaufen zu lassen, was sicher nicht im Sinne des Gesetzgebers liegt.

**5112** Auf der anderen Seite ist festzustellen, daß jeder Versuch einer perfektionistischen Regelung des Bestandsschutzes zum Scheitern verurteilt ist. Der Gesetzgeber kann mit einer abstrakten Gesetzesnorm unmöglich jeden denkbaren Lebenssachverhalt erfassen, wie sich in der Praxis vor allem an den mannigfachen Gestaltungsformen des Gemeinschaftseigentums zur Umgehung der Wartefristen oder der behördlichen Behinderung in Umwandlungsfällen gezeigt hat. Ein möglichst lückenloser Bestandsschutz provoziert auch den Mißbrauch durch einen versteckten Gesetzesverstoß, und zwar auf seiten beider Vertragsparteien, indem der Vermieter etwa Eigenbedarf vortäuscht oder – etwas legaler – nur vorübergehend in Anspruch nimmt, oder indem der Mieter unter Berufung auf die Sozialklausel einen in Wirklichkeit nicht gegebenen Härtegrund vorspiegelt. Der perfektionistische Schutz des Mieters kann sich sogar in sein Gegenteil verkehren, wenn etwa die nach zehn Jahren seit der Überlassung des Wohnraums auf zwölf Monate verlängerte Kündigungsfrist den Mieter daran hindert, seine Wohnung für ein preislich günstigeres oder räumlich angemesseneres Objekt aufzugeben. Bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen der Vermieter in einem solchen Fall zum Abschluß eines vorzeitigen Mietaufhebungsvertrags verpflichtet sein soll, läßt der Gesetzgeber den Mieter hilflos im Stich.

**5113** Soweit zugunsten des Vermieters vereinzelt Ausnahmen vom Bestandsschutz eingeräumt werden, sind diese nur teilweise in einer Höherbewertung der Vermieterinteressen begründet und werden dann auch noch inkonsequent durchgeführt, indem etwa beim Einliegerwohnraum auf ein berechtigtes Kündigungsinteresse verzichtet wird, die Sozialklausel aber als oft unüberwindbares Hindernis bestehenbleibt und damit die Ausnahme ihren Sinn verliert. Andere Ausnahmen wie die Kündigung von Nebenräumen, die Erweiterung der erleichterten Kündigung von Einliegerwohnraum in einem vom Vermieter selbst bewohnten Gebäude auf drei Wohnungen sowie der Wegfall des Bestandsschutzes bei den qualifizierten Zeitmietverträgen sind allein in der gesetzgeberischen Erkenntnis und daraus folgenden Absicht begründet, daß dem Markt bei einer Lockerung oder Aufgabe des Bestandsschutzes mehr Wohnraum zur Verfügung gestellt wird.

**5114** Auch bei den als berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses gesetzlich anerkannten Gründen kommt der Vermieter keineswegs einfach zu seinem Ziel. Dies liegt nicht nur an den bereits erwähnten Schwierigkeiten praktischer Rechtsanwendung, die sich bei der Auslegung der vielfach verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe ergeben (Ziffer 5107). Der Gesetzgeber und mehr noch die Rechtsprechung stellen an die Kündigung hohe Anforderungen, denen ein Laie kaum noch gerecht werden kann. Die Kündigung ist eine streng formalisierte Willenserklärung mit eingehendem Begründungszwang als Wirksamkeitserfordernis, so daß jeder Verstoß die Gefahr der Unwirksamkeit heraufbeschwört. Auffällig ist auch hier die Unausgewogenheit des Mietrechts, weil etwa die Widerspruchserklärung des Mieters aufgrund der Sozialklausel ohne jede Begründung wirksam ist und es damit dem Vermieter zunächst unmöglich ist, die Berechtigung einer Härte zu überprüfen.

**5115** Selbst wenn dem Vermieter ein durchschlagender Kündigungsgrund zur Seite steht, alle Formalitäten gewahrt sind und auch die Sozialklausel dem Mieter die Wohnung nicht mehr erhalten kann, ist im Streitfall eine Räumung noch längst nicht erreicht. Im Räumungsprozeß, seinen Rechtsbehelfen und dem damit verbundenen Instanzenzug sowie in der Häufung unterschiedlichster Maßnahmen des Vollstreckungsschutzes und einer weiteren Verlängerung des Verfahrens bis vor das BVerfG setzt sich der Bestandsschutz zugunsten des Mieters faktisch und rechtlich weiter fort.

**Mieterhöhungsverfahren**

**5116** Ein effektiver Bestandsschutz des Mietverhältnisses über Wohnraum setzt das Verbot einer Änderungskündigung zum Zwecke der Mieterhöhung voraus, wie es der Gesetzgeber in § 1 S. 1 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe (MHRG) erlassen hat. Ein solches Verbot bedingt deshalb andere Verfahren, die dem Vermieter das Recht einräumen, den Mietzins auch in einem fortbestehenden Vertragsverhältnis zu erhöhen und insoweit den Vertragsinhalt zu ändern.

**5117** Ein solches Mieterhöhungsrecht hat der Gesetzgeber in erster Linie mit dem Vergleichsmieteverfahren des § 2 MHRG zur Verfügung gestellt. Dem Vergleichsmietensystem und seinen Einzelregelungen wie vor allem der Kappungsgrenze, der

Maßgeblichkeit von Mietspiegeln und der Einbeziehung des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz (WiStG) in den Regelungskomplex ist es jedoch immanent, die Mietpreise zu dämpfen und nicht generell die jeweilige Neu- oder Wiedervermietungsmiete zum Maßstab einer Mieterhöhung in bestehenden Mietverhältnissen werden zu lassen. Dies ist politisch so gewollt. Auf die Auswirkungen wird sogleich einzugehen sein (Ziffer 5123 ff). Diese Tendenz wird verstärkt durch Verzögerungen beim Wirkungseintritt einer Mieterhöhung, indem das Gesetz den Zeitpunkt der Mieterhöhung weit über den Zugang der Erhöhungserklärung hinausschiebt und vor allem an die Einhaltung formaler Voraussetzungen bindet, die ähnlich wie bei einer Kündigung die Gefahr der Unwirksamkeit durch einen Verstoß in sich bergen. In der Vergangenheit wurden Mieterhöhungen oder Konflikte über Einzelheiten der Bewirtschaftung meist nicht mit Bezug auf formales Recht bewältigt. Mieterhöhungen wurden in der Regel mit dem Hinweis auf allgemeine Verteuerungen oder gestiegene Kosten gerechtfertigt. Sie wurden nicht selten nur mündlich begründet und ebenso akzeptiert. Durch die komplizierten Formerfordernisse des Vergleichsmietenverfahrens sind solche informellen Regelungen heute erschwert, werden aber trotzdem nach wie vor in vielen Fällen praktiziert. Probleme entstehen allerdings häufig dadurch, daß in Konfliktsituationen eine der Parteien übergangslos aus bisher informellen Beziehungen in eine förmliche Rechtsbeziehung überwechselt, was das gegenseitige Vertrauen zerstört. Statt eine mündliche Vereinbarung zu treffen, läßt die eine Partei den Wunsch der anderen nach Vertragsänderung durch kritische oder ablehnende Schreiben ihrer Organisation oder eines Rechtsanwalts beantworten. Dies wiederum löst bei der anderen Seite Empörung aus mit der Folge, daß diese die eigenen Leistungen auf das vertraglich unbedingt erforderliche Maß reduziert.

**5118** Der vom Gesetz verlangte Formalismus ist nicht nur deshalb zu bemängeln, weil er geeignet ist, das gegenseitige Vertrauensverhältnis der Mietvertragsparteien zu beeinträchtigen. Dieser Formalismus ist seinerseits mit zahlreichen Unvollkommenheiten behaftet, die weiteren Konfliktstoff liefern können. Dies reicht von dem in der Praxis häufig geringen Erkenntniswert der gesetzlich vorgegebenen Begründungsmittel für eine Mieterhöhung, wobei selbst die Aufstellung eines Mietspiegels durch eine Gemeinde der Gefahr einer politischen Einflußnahme unterliegt, bis hin zu den Schwierigkeiten der exakten Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete im Streitfall. Der Gesetzgeber hat wegen dieses überzogenen Formalismus schon in der Vergangenheit die Anforderungen an das Vergleichsmieteverfahren teilweise zurückgenommen. In der Zulassung der Staffelmiete und der Indexmiete kommt die Erkenntnis der Überreglementierung oder auch Unvollkommenheit des Vergleichsmietensystems noch deutlicher zum Ausdruck. Die Entwicklung ist also auch hier ähnlich wie beim Bestandsschutz auf eine stärkere Liberalisierung ausgerichtet.

**5119** Der Bestandsschutz des Mietverhältnisses über Wohnraum bedingt über das Vergleichsmieteverfahren hinaus, daß dem Vermieter von Gesetzes wegen das Recht eingeräumt wird, trotz fortbestehenden Mietverhältnisses auf den Vertragsgegenstand einzuwirken und sein Eigentum zu modernisieren sowie auf dieser Grundlage eine erhöhte Rendite zu erzielen. Ohne Bestandsschutz wäre dieses Ziel durch Modernisierung nach Auflösung sämtlicher Mietverhältnisse eines Gebäudes und Neuvermietung erreichbar. Der Gesetzgeber hat einen Ausweg mit den komplizierten Regeln des § 541 b des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) und des § 3 MHRG gesucht, die jedoch zwischen Eigentümerinteresse und Mieterschutz hin- und herpendeln, ohne einen allseits befriedigenden Ausgleich zu finden, und die zudem durch die Orientierung am Kostendeckungsprinzip ein systemfremdes Element in das private Mietvertragsrecht hineintragen.

**5120** Für eine Änderung der Betriebskosten und der Kapitalkosten stehen in den §§ 4 und 5 MHRG weitere Verfahren zur Verfügung, um den Mietzins einseitig anzupassen. Die Bestimmungen sind nach den allgemeinen Regeln des Vertragsrechts systemwidrig. Teilweise sind sie auch unausgewogen und können zu unsozialen Folgen für den Mieter führen.

### Sonstiges

**5121** Weitere Probleme werfen bestimmte mietrechtliche Sonderregelungen auf. Dies gilt zum einen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau, der mit seiner Mietpreisbindung nicht nur zu einer dauerhaften Spaltung des Wohnungsmarktes geführt hat, sondern auch die Mietpreise im Vergleich zum frei finanzierten Wohnungsbau und selbst im Bereich der Preisbindung völlig verzerrt hat. Damit verbunden ist das Problem der nachträglichen Fehlbelegung. Alle diese Probleme harren dringend einer überzeugenden Lösung durch den Gesetzgeber.

**5122** Das andere Feld mit mietrechtlich verursachten Sonderproblemen ergibt sich aus den Bestimmungen über den Kündigungsschutz und die Mietpreisbindung in den neuen Ländern. Bei der Lösung dieser Probleme, die letztlich nur in einer behutsamen Rechtsangleichung bestehen kann, ist der Gesetzgeber in besonderer Weise gefordert. Die Lösung ist auf keinen Fall darin zu finden, die politische Entscheidung noch weiter hinauszuschieben.

## 2. Wirtschaftliche Auswirkungen

### Mietenniveau

**5123** Geht man den Auswirkungen des Bestandsschutzes für Mietverhältnisse über Wohnraum und dem daraus folgenden Verbot der Änderungskündigung zum Zwecke der Mieterhöhung unter wirtschaftlichen Aspekten nach, lassen sich verschiedene Bereiche hervorheben. Das Recht zur Mieterhöhung in einem besonderen Verfahren soll das Verbot der Änderungskündigung ausgleichen. Das Vergleichsmietensystem beeinflußt aber das gesamte Mietenniveau mit recht unterschiedlichen Folgen.

5124 Mietanpassungen in bestehenden Mietverhältnissen sind nur mit einer gewissen Zeitverzögerung möglich. Die Mietspiegel geben jeweils Mietenniveaus aus der Vergangenheit wieder. Anpassungen sind nur im jährlichen Rhythmus möglich. Bei Widerspruch der Mieter verlängert sich der zeitliche Anpassungsrhythmus. Die Mietenniveaus in bestehenden Verträgen werden bei gegebenem Angebot in der Tendenz damit niedriger bleiben als unter den Bedingungen eines Marktes mit der Möglichkeit zur Mietänderungskündigung. Die Verfahrenskosten und die Unsicherheiten der Durchsetzbarkeit von Mieterhöhungen dürften dazu führen, daß die Forderungen im Einzelfall vorsichtiger bemessen werden. Dort, wo auf Mieterhöhungen längere Zeit verzichtet worden ist, können sie wegen der Kappungsgrenzen nur begrenzt nachgeholt werden. Auch dies hat mietpreisdämpfende Wirkungen zur Folge. Allerdings haben Kappungsgrenzen tendenziell auch den Effekt, daß der Mieterhöhungsspielraum eher voll ausgeschöpft wird.

5125 Die Regelungen über Mietpreisüberhöhungen führen bei vielen Eigentümern auch beim Abschluß neuer Mietverträge zu einer gewissen Vorsicht. Am Markt erzielbare Mieten werden nicht in jedem Fall realisiert. Dies hat wiederum Rückwirkungen auf das Vergleichsmietenniveau und wirkt bei gegebenem Angebot ebenfalls mietpreisdämpfend. Die Mietpreissteigerung, die für die langfristige Rentabilität erforderlich ist, wird auch von dieser Seite erschwert. Durch die verzögerten Anpassungen bei Altverträgen und die niedrigen Mieten werden „zu groß gewordene" Wohnungen seltener aufgegeben. Die Umzugsbereitschaft und damit die Zahl frei werdender Wohnungen sinkt. Wohnungssuchende Nachfrager konkurrieren um ein knapperes Angebot.

5126 Gleichzeitig können Mieter unter den Bedingungen des Vergleichsmietensystems davon ausgehen, daß nach Abschluß eines Vertrags über längere Zeit keine Mieterhöhungen möglich sind, weil entsprechende Forderungen kaum begründet werden können. Die Sicherheit in bestehenden Verträgen kann die Bereitschaft zu hohen Anfangsmieten erhöhen. Auf der Angebotsseite kommt hinzu, daß die größere Freiheit beim Abschluß von Neuverträgen möglichst weitgehend ausgeschöpft wird. Das heißt, Vermieter werden unter Umständen vorübergehende Leerstandsperioden in Kauf nehmen, bis sie einen Nachfrager gefunden haben, der bereit ist, eine höhere Anfangsmiete zu zahlen. Ein solches Ergebnis verstärkt den Trend zu größeren Mietdifferentialen zwischen „jungen" und „alten" Verträgen. Bei gegebenem Angebot dürften durch die Zeitverzögerungen und die Verfahrenserschwernisse die Mieten in älteren Verträgen niedriger sein als ohne die Regelungen des Vergleichsmietensystems.

5127 Allerdings bleibt darauf zu verweisen, daß auch in den sechziger Jahren ohne Vergleichsmietensystem deutliche Trägheiten bei der Anpassung von Mieten in bestehenden Mietverhältnissen zu beobachten waren. Mieter mit Altverträgen erzielten auch damals im Durchschnitt einen erheblichen Bonus. Dabei spielen nicht nur informelle Beziehungen zwischen Mieter und ein Kulanzverhalten der Vermieter eine Rolle. Der „solide Dauermieter" bietet aus der Sicht der Eigentümer erhebliche Vorteile, etwa durch Übernahme kleinerer Reparaturen, wenig Zeitaufwand in der Bewirtschaftung, regelmäßige Zahlungen und geringe Streithäufigkeit. Hinzu kommen die Kosten einer Neuvermietung und die dabei entstehenden Unsicherheiten hinsichtlich des Nachfolgemieters. Das Vergleichsmietensystem und der Kündigungsschutz dürften die zeitlichen Anpassungsverzögerungen in Altverträgen im Ergebnis jedoch verstärkt haben.

**Investitionsverhalten**

5128 Der Mieterschutz führt zu Anpassungen im Investitionsverhalten. Erst diese zusätzlichen Veränderungen machen deutlich, welche Wirkungen sich insgesamt auf Mietpreisniveau und Mietpreisstruktur ergeben.

5129 Wie die Kalkulationsmodelle in Kapitel 1 (Ziffer 1201 ff) zeigen, ergeben sich aus unterschiedlichen Erwartungen über die künftig realisierbaren Mietsteigerungen sehr drastische Auswirkungen auf die Anfangsmieten. Die einzelnen Investoren werden wegen des Mietrechts in ihren Mieterwartungen von verzögerten Anpassungen an veränderte Knappheiten und Kosten ausgehen und Investitionen deshalb erst bei deutlich höheren Anfangsmieten starten, als sie ohne die mietrechtlichen Beschränkungen für eine Investitionsentscheidung erforderlich wären. Im Ergebnis verringert sich das Angebot an Neubauwohnungen. Diese Wirkung wird häufig negiert. Die Bedeutung des Kündigungsschutzes und des Vergleichsmietensystems wird als zentraler Fortschritt für die Mieter oft zu einseitig betont. Die Position „hohe Schutzwirkung, aber keine negative Investitionswirkung" ist unplausibel. Man muß folgern, daß Rechte, denen eine so große Schutzwirkung zugunsten der Mieter zugeschrieben wird, auch eine hohe Relevanz für die Vermieter haben. Es kommt zu einer spiegelbildlichen Einschränkung der Dispositionsfreiheit und der Mietanpassungsmöglichkeiten. Dies muß entweder eine Verringerung der Investitionsneigung und höhere Knappheit zur Folge haben oder eine höhere Risikoprämie des Investors in seinem Investitionskalkül bedingen, die sich in höheren Anfangsmieten und in einer strengeren Ausgrenzung von potentiellen Risikomietern niederschlägt. Wahrscheinlich ist das Mietenniveau unter den Bedingungen des Kündigungsschutzes und des Vergleichsmietensystems höher als unter den Bedingungen eines Marktes mit Mietänderungskündigung.

5130 Da die Mieter eine hohe Sicherheit in den jeweiligen Verträgen offensichtlich als einen hohen Wert ansehen, müßten sie auch bereit sein, dafür einen Preis in Gestalt eines verknappten Wohnungsangebotes zu entrichten. Der Rationalität der wohnungspolitischen Debatte wäre gedient, wenn alle Beteiligten anerkennen, daß dieser Preis der Sicherheit zu entrichten ist. Eine ständige Ausweitung des Mieterschutzes liegt dann nicht im Interesse der Mieter, wenn die damit verbundenen Schutzwirkungen zu unangemessenen Mietsteigerungen führen. Nach Auffassung der Kommission ist der Bereich eines op-

timalen Mieterschutzes in Deutschland überschritten. Weitere Einschränkungen der Dispositionsfreiheit der Eigentümer führen zu einer immer ungünstigeren Investitionsneigung und zu einer erhöhten Knappheit des Mietwohnungsangebots.

**5131** Die Wohnungspolitik sollte angesichts der Nebenwirkungen des Mieterschutzes einen möglichst dauerhaften Konsens über das Mietrecht erzielen. Der Gesetzgeber ist aufgerufen, diesen Konsens in ein beständiges Mietrecht umzusetzen. Nur so kann die Risikoprämie für die Auswirkungen des Mietrechts im Kalkül des Investors begrenzt werden. Wie im Kapitel über die historische Entwicklung des Wohnraummietrechts dargelegt, kam es in den letzten 20 Jahren zu ständigen Veränderungen des Mietrechts (Anhang Mietrecht, C II). Dabei spielte eine Rolle, daß die Mietervertreter vor allem in Perioden hoher Knappheit einen neuen „Fortschritt" des Mietrechts zugunsten der Mieter fordern und davon ausgehen, daß jeder Verbesserungsschritt Vorstufe zu einer weiteren „Verbesserung" sein solle. Die Vermieter haben deshalb in den letzten 20 Jahren die Erfahrung machen müssen, daß jeweils in Phasen der Marktanspannung zusätzliche Schutzrechte für die Mieter beschlossen worden sind. Die Forderung nach ständig weiteren „Verbesserungen" und die Befürchtung, daß solche Mietrechtsänderungen in einer nächsten Verknappungsphase auch durchgesetzt werden, muß zu einer spezifischen Investionszurückhaltung führen.

**5132** Für die öffentliche Diskussion wäre viel gewonnen, wenn auch die Interessenvertreter der Mieter deutlich anerkennen würden, daß ein „trade off" zwischen Sicherheit und Knappheit besteht. Es ist in jedem Fall falsch, den Eindruck zu erwecken, als ginge es bei mietrechtlichen Schutzbestimmungen nur um eine Umverteilung zwischen Eigentümern und Mietern – als sei Sicherheit im Mietvertrag für die Mieter ein freies Gut. Eine solche Umverteilung ergibt sich zwar kurzfristig zu Lasten der Eigentümer, die in der Vergangenheit investiert haben und den rechtlichen Regelungen nicht mehr ausweichen können. Neuinvestoren (Neubau und Käufer von Bestandsobjekten) werden aber nur dann investieren, wenn sie auch bei den jeweils gegebenen mietrechtlichen Rahmenbedingungen ausreichende Renditen erwarten können. Auf Dauer werden höhere Mieten bei Erst- und Wiedervermietung über den Preiszusammenhang mit Bestandsmieten dazu führen, daß auch die vorübergehenden Ertrags- oder Werteinbußen, die zu Lasten der Alteigentümer eingetreten sind, wieder ausgeglichen werden. Erst wenn der Preismechanismus durch eine strikte Mietpreisbindung ersetzt würde, käme es zu dauernden Vermögensverlusten zu Lasten der Alteigentümer. Gegenwärtig kann sich veränderte Knappheit im Rahmen des geltenden Vergleichsmietensystems, wenn auch verzögert, durchsetzen.

### Betroffenheit unterschiedlicher Mietergruppen

**5133** Man kann die Mieter nicht als homogene Gruppe betrachten. Die Mieterschutzgesetzgebung tangiert Mietergruppen unterschiedlich. Von den zusätzlichen Mietdifferentialen zwischen Neuvertrags- und Altvertragsmieten profitieren vor allem immobile Mieter. Mobile Mieter oder neugegründete Haushalte stehen einer vergrößerten Knappheit gegenüber und haben deshalb höhere Anfangsmieten zu entrichten. Die Wohnungspolitik muß dementsprechend einen Interessenkonflikt bewältigen. Die Inhaber von Altverträgen werden in der Tendenz einen hohen Mieterschutz wünschen, der jedoch überwiegend von mobilen bzw. neugegründeten Haushalten „bezahlt" werden muß. Aus dieser Ungleichheit der Belastungen entsteht das zentrale Problem der Mieterschutzgesetzgebung, weil es weit mehr Altvertragsinhaber als Wohnungssuchende gibt.

**5134** Die Schutzwirkung des Mietrechts fällt den einzelnen Mietern nicht automatisch zu. Die Mieter müssen ihre Rechte, gestützt auf ausreichende Kenntnis oder gegebenenfalls eine Vertretung durch Anwälte, wahrnehmen. Die Erfahrung lehrt, daß vor allem Mieter mit einem hohen Bildungsstand und hohen Qualifikationen in der Lage sind, die ihnen zustehenden Rechte voll auszuschöpfen. Ausländer mit geringer Kenntnis des deutschen Rechts, aber auch Mieter mit niedrigem Einkommen und geringem Bildungsstand nehmen die Schutzrechte weniger in Anspruch. Dies ändert sich erst, wenn sie rechtlich beraten werden. Demgegenüber würde eine Politik, die darauf abzielt, möglichst günstige Investitionsbedingungen und ein elastisches Angebot zu schaffen, im Ergebnis zu einem schärferen Anbieterwettbewerb führen. Die Schutzwirkungen des Wettbewerbs müssen weniger durch eigene Aktionen geltend gemacht werden. Sie kommen den Mietern in der Regel „automatisch" zugute. Die Verteilungsergebnisse der Schutzrechte werden in der politischen Diskussion häufig verdrängt. Im allgemeinen wird davon ausgegangen, daß zur Verfügung stehende Rechte quasi automatisch zugunsten der Nutzer wirken.

### Verhältnis der Mietvertragsparteien

**5135** Unabhängig von den Mietrechtsänderungen und den inflationsbedingten Schwierigkeiten der Mietanpassungen kommt es seit langem zu einer Flut von Prozessen, in denen Einzelheiten der Mietrechtsgestaltung unterhalb der Schwelle der Rechtsänderung konkretisiert und ausformuliert werden. Die erhöhte „Streitbereitschaft" spiegelt einen generellen Trend der Verrechtlichung wieder, wie er auch in anderen Bereichen des Zusammenlebens zu beobachten ist. Im Mietrecht ist die Schwierigkeit entstanden, daß ein Rechtssystem, das sowohl auf der Anbieterwie Nachfragerseite überwiegend von „Amateuren" gehandhabt wird, die Verwirrung über das tatsächlich rechtlich Zulässige oder Gebotene ständig anwachsen läßt. Von der Zulässigkeit in Details der Hausordnung bis hin zu den Zahlungsfristen, der Finanzierung und Verantwortung für kleine Reparaturen reichen die Konkretisierungen, die im Wege der Rechtsprechung als Richterrecht geschaffen worden sind. Die Summe all dieser Regelungen ist für die Parteien inzwischen nicht mehr überschaubar.

**5136** Als Reaktion darauf haben die Interessenvertretungen der Eigentümer bis in alle Einzelheiten ge-

hende kasuistische Vertragsformulare entwickelt und immer weiter ausgestaltet. Diese Klauseln sind zum Teil wieder von den Gerichten aufgehoben worden. Für Mieter, die solche Verträge unterschreiben, entsteht von Anfang an der Eindruck, daß ihnen mit generellem Mißtrauen begegnet wird. Die detaillierte Festlegung von Rechten und Pflichten führt zu der Position, daß Pflichten, die nicht aufgezählt sind, tatsächlich nicht bestehen. Ein allgemeines Verantwortungsgefühl gegenüber der jeweiligen Wohnung oder dem Haus wird untergraben. Eigentümer berichten dann etwa empört davon, daß Mieter es nicht mehr für notwendig erachten, zerbrochene Scheiben oder sonstige Mängel, die nicht ihre Wohnung betreffen, überhaupt anzuzeigen. Das Gefühl der Mitverantwortung für das Haus und die Hausgemeinschaft scheint sich verringert zu haben. Als Folge dieser jahrzehntelangen Rechtsprechung und Praxis des Umgangs zwischen den Parteien ist keine nachhaltige Verschiebung der Interessenabgrenzung eingetreten. Das einzige Ergebnis ist eine Komplizierung. Die „Betriebskosten des Rechts" haben sich erhöht. Es sind immer mehr Spezialisten notwendig. Amateurvermieter übertragen die Hausverwaltung auf professionelle Organisationen, was die Kosten erhöht und wiederum die langfristigen Renditekalkulationen und die Investitionsbereitschaft tangieren muß.

# II. Konzept für eine Reform

## 1. Grundfragen zur Lösung des Zielkonflikts

**5201** Die Vorteile und die Nachteile des Mieterschutzes führen zu einem Zielkonflikt, der sich nicht auf die gegenläufigen Interessen der Mietvertragsparteien beschränkt. Die Vorteile kommen in Gestalt höherer Sicherheit in bestehenden Verträgen Mietern zugute. Allerdings entstehen problematische Folgewirkungen auf Mietpreise, Anbieterverhalten – insbesondere gegenüber als schwierig geltenden Mietergruppen – und Investitionsneigung. Die Grundfrage bei der Lösung dieses Konflikts ist nicht durch eine Abwägung der Vor- und Nachteile nach rein quantitativen Gesichtspunkten mit einem einfachen Ja oder Nein zum Mieterschutz zu beantworten, zumal die Bemessung der zu gewichtenden Faktoren höchst unsicher wäre. Hierbei geht es primär um eine politische Bewertung. Gerade diese Bewertung des Bestandsschutzes von Mietverhältnissen über Wohnraum und des damit verbundenen Vergleichsmietensystems wird aber von grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten beherrscht. Die unterschiedlichen Standpunkte scheinen jedenfalls zur Zeit unvereinbar zu sein.

**5202** Die kontroverse Beurteilung des Mieterschutzes hat auch die Meinungsbildung in der Kommission geprägt. Erörtert wurde die Position, der einfachste Weg zur Beseitigung aller negativen Nebenwirkungen und der damit verbundenen Marktstörungen sei eine völlige Liberalisierung des Mietrechts, weil sich damit die Erwartung verbinden ließe, daß ein solcher Markt für ein reichlicheres Wohnungsangebot sorgen werde. Daß der beste Mieterschutz in einem dauerhaft reichlichen Wohnungsangebot liegt, trifft im allgemeinen sicherlich zu. Aber es trifft mit großer Wahrscheinlichkeit eben nicht für besondere Problemgruppen von Mietern zu. Kontrovers blieb, ob ein freier Wohnungsmarkt zu einem ausreichenden Angebot an Mietverträgen mit vertraglich vereinbartem Kündigungsschutz führen würde. Das Gesetz stellt mit dem auf bestimmte Zeit abgeschlossenen Mietvertrag, der von keiner Partei vorzeitig durch ordentliche Kündigung beendet werden kann, ein rechtliches Instrument für einen begrenzten „Kündigungsschutz" zur Verfügung. Hiervon wird im Bereich der Geschäftsraummiete unter ähnlichen Unsicherheiten in der Beurteilung des Vertragspartners auch weitgehend Gebrauch gemacht. Vielleicht ist aber die Erwartung unrealistisch, Vermieter von Wohnungen würden sich ohne hohen Mietzuschlag einem einseitigen vertraglichen Kündigungsschutz unterwerfen, der sie selbst beschränkt, dem Mieter aber wie bei der derzeitigen gesetzlichen Regelung das freie Kündigungsrecht beläßt.

**5203** Die Kommission geht – bei unterschiedlicher Beurteilung – vom Kündigungsschutz als einer Gegebenheit aus. Deshalb hat sie sich auf die Frage konzentriert, wie es weiter gehen könnte, und radikale Veränderungen nicht in die Vorschläge einbezogen.

Von einem weiteren Ausbau des Mieterschutzes ist dringend abzuraten, weil dies die Probleme nur verschärfen würde. Die Regelungen in der derzeitigen Form sind wegen der negativen Auswirkungen in vielerlei Hinsicht korrekturbedürftig. Die Kommission ist der Ansicht, daß der gesetzliche Mieterschutz auch im Interesse der Mieter modifiziert und von Übertreibungen befreit werden sollte.

**5204** Im Hinblick auf das Investitionsverhalten bietet sich eine objektbezogene Unterscheidung an, von der der Gesetzgeber in den fünfziger Jahren Gebrauch gemacht hat und auf die er in anderem Zusammenhang neuerdings bei der Beurteilung einer Mietpreisüberhöhung nach § 5 WiStG zurückgegriffen hat. So könnten etwa Neubauten von einem kalendermäßig bestimmten Zeitpunkt der Fertigstellung an vollständig aus dem Mieterschutz ausgeklammert werden, während Mietverhältnisse in den Altbeständen weiterhin erfaßt blieben. Diese Unterscheidung ist jedoch nicht zu empfehlen, weil sie den größeren Teil der Vermieter im Vergleich zu Neuinvestoren diskriminieren würde. Wegen der wesentlich veränderten Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt ist auch zweifelhaft, ob eine solche Maßnahme den gleichen Erfolg haben würde wie in den fünfzi-

ger Jahren. Da Neuinvestitionen nach gewisser Zeit zu Altbeständen werden, ist nicht auszuschließen, daß Investoren wegen der bisherigen Erfahrungen mit dem Gesetzgeber eine spätere Einbeziehung ihrer Wohnungsbestände in den Mieterschutz befürchten und deshalb trotz der Liberalisierung zurückhaltend sein werden.

**5205** Ein anderer Ansatzpunkt für einen modifizierten Mieterschutz wäre eine subjektbezogene Unterscheidung nach der individuellen Schutzbedürftigkeit des Mieters. Dieser Ansatz wird im geltenden Mietrecht nur bei dem Anspruch auf Fortsetzung des wirksam gekündigten Mietverhältnisses nach der Sozialklausel des § 556a BGB verwirklicht, indem eine ungerechtfertigte Härte auf seiten des Mieters vorausgesetzt wird. Die individuelle Schutzbedürftigkeit ist in jedem Einzelfall anhand der tatsächlichen Umstände festzustellen. Dies ist mit erheblichem Aufwand, entsprechenden Schwierigkeiten und Rechtsunsicherheit verbunden und funktioniert nach Erfahrungen mit der in den sechziger Jahren noch isoliert bestehenden Sozialklausel bei den derzeitigen Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt nur deshalb einigermaßen zufriedenstellend, weil der generelle Filter des Kündigungsschutzes aus § 564b BGB vorgeschaltet ist.

Um auch insoweit die individuelle Schutzbedürftigkeit berücksichtigen zu können, ist in der politischen Diskussion vorgeschlagen worden, den allgemeinen Kündigungsschutz von den Vermögens- und Einkommensverhältnissen abhängig zu machen. Maßgebliches Kriterium soll das Einkommen sein. Wenn der Mieter ein Einkommen beziehe, das höher sei als das Zweifache der Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau, seien ihm eine Beendigung des Mietverhältnisses und ein Umzug zuzumuten. Demgegenüber ist zu bedenken, daß jede quantitative Grenzziehung für den Mieterschutz willkürlich und mit jeder Anpassung der Einkommensgrenzen veränderbar ist. Sie führt nur scheinbar zu einer Vereinfachung durch einen einheitlichen Maßstab, denn dieser Maßstab muß wiederum individuell auf jeden betroffenen Mieter angelegt werden. Dies kann mit Verbindlichkeit wie bei der Ausstellung einer Wohnberechtigungsbescheinigung nach § 5 des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG) nur durch eine staatliche Stelle erfolgen. Das Einkommen müßte aber anders als im sozialen Wohnungsbau zeitnah erfaßt werden. Dies ist unpraktikabel. Die andere Möglichkeit, die Ermittlung des Einkommens und damit die Entscheidung über das Eingreifen des Mieterschutzes den Parteien zu überlassen, ist juristisch nicht durchführbar, da sie den Mieter zu einer unzumutbaren Offenlegung seiner Einkommensverhältnisse gegenüber dem Vermieter zwingen würde.

Die Einschränkung des gesetzlichen Kündigungsschutzes in Gestalt des Verbots der Mietänderungskündigung auf wie auch immer abgegrenzte Gruppen würde es – vor allem bei engen Märkten – diesen Gruppen schwerer machen, Mietverträge zu erhalten. Ein gesetzlicher Kündigungsschutz für Teile der Nachfrager läge kaum in deren Interesse. Die folgenden Vorschläge gehen deshalb vom Weiterbestehen des allgemeinen Kündigungsschutzes aus und versuchen in diesem Rahmen, die Funktionsweise der Märkte zu stärken.

## 2. Generelle Zielrichtung einer Reform

**5206** Da die Lage auf dem Wohnungsmarkt derartige Einschnitte auf absehbare Zeit nicht zulassen wird, kann die Modifizierung des Mieterschutzes zunächst nur in einer wesentlichen Entschärfung und Vereinfachung des derzeitigen Systems unter Aufrechterhaltung des grundsätzlichen Geltungsanspruchs bestehen.

Damit ergibt sich die generelle Zielrichtung einer Reform aus dem so weit wie möglich anzustrebenden Abbau der mit dem Mieterschutz verbundenen Nachteile. Dies bedeutet, daß die Überreglementierung des Wohnraummietrechts zu beseitigen und die Qualität seiner Normen zu verbessern sind. Das Mietrecht muß von Beständigkeit in der Gesetzgebung und Rechtsprechung geprägt sein, damit die bestehende Rechtsunsicherheit bei allen Betroffenen behoben wird und verläßliche Rahmenbedingungen für ein günstiges Investitionsklima auf dem Wohnungsmarkt geschaffen werden. Nur ein hinsichtlich der gegensätzlichen Interessen ausgewogenes Mietrecht ist in der Lage, das Verhältnis der Mietvertragsparteien auszugleichen und auf Dauer für sozialen Frieden zu sorgen.

Diese Ziele sind nach Auffassung der Kommission erreichbar, wie die im folgenden unterbreiteten Einzelvorschläge zeigen werden. Dabei ist zu betonen, daß es sich um eine Konzeption handelt, aus der nicht einzelne Bausteine herausgebrochen werden dürfen, soll die Gesamtlösung keine Einbußen erleiden.

# III. Leistung und Gegenleistung

## 1. Gesetzliches Leitbild des § 535 BGB

**5301** Der Schlüssel, um das Mietwohnungsangebot in der Bundesrepublik Deutschland zu verbessern, ist der Mietzins.

Der Regelung des § 535 BGB liegt das gesetzliche Leitbild zugrunde, daß die Parteien in freier Selbstbestimmung den Vertragsgegenstand und den Preis vereinbaren. Bei der Vermietung von Wohnraum kann der Vermieter hiernach so viel an Mietzins für die angebotene oder nachgefragte Wohnung fordern, wie seinen Renditeerwartungen entspricht, um nicht nur auf seine Kosten zu kommen, sondern um den Gewinn zu erzielen, den der Markt hergibt. Der Mieter wird auf der anderen Seite so viel zu zahlen bereit sein, wie ihm die gewünschte Wohnung subjektiv wert ist und wie er nach seinen finanziellen Verhältnissen zu leisten imstande ist. Das gleiche gilt für etwaige spätere Vertragsänderungen. Eröffnet der Wohnungsmarkt Gewinnmöglichkeiten, sind Investitionen zu erwarten.

Der Gesetzgeber des BGB hat dem in freier Selbstbestimmung ausgehandelten Preis weder nach oben noch nach unten eine bestimmte Grenze gesetzt. Er hat indessen keine schrankenlose Vertragsfreiheit zugelassen.

## 2. Beschränkungen

### Gute Sitten und Wucher (§ 138 BGB, § 302 a StGB)

**5302** Verstößt der Mietvertrag gegen die guten Sitten oder erfüllt er den Wuchertatbestand, so ist er nach § 138 BGB nichtig. Der Vertrag ist trotz der in freier Selbstbestimmung ausgehandelten Vertragsbedingungen rechtlich nicht akzeptabel, oder er ist wie beim Wucher gerade nicht frei und selbstbestimmt abgeschlossen worden.

Die einfache Sittenwidrigkeit einer Mietpreisvereinbarung, die nach § 138 I BGB gegen das Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden verstößt, kann aus den weiteren Überlegungen ausgeschlossen werden, da ihr rechtlich und tatsächlich keine allgemeine Bedeutung für den Mietwohnungsmarkt zukommt.

Mietwucher führt zivilrechtlich nach § 134 BGB in Verbindung mit § 302 a Strafgesetzbuch (StGB) sowie nach § 138 II BGB zur Nichtigkeit des über dem Normwert, der ortsüblichen Vergleichsmiete, liegenden Mietzinsteils. Er wird auch strafrechtlich geahndet. Mietwucher liegt vor, wenn sich der Vermieter vom Mieter unter Ausbeutung der Zwangslage, der Unerfahrenheit, des Mangels an Urteilsvermögens oder der erheblichen Willensschwäche Vermögensvorteile versprechen oder gewähren läßt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu seiner eigenen Leistung stehen. Wann ein solches Mißverhältnis vorliegt, ist gesetzlich nicht bestimmt. Es wird in Rechtsprechung und Schrifttum allgemein angenommen, wenn das vereinbarte Entgelt die ortsübliche Miete und etwaige zulässige Zuschläge um mehr als 50 vH übersteigt (BGHSt 30, 280, 281 = NJW 1982, 896; Dreher/Tröndle, StGB, 46. Aufl. 1993, § 302a Rdn. 23 m. w. N.). Während der Zivilrichter im Zweifel einen Mittelwert suchen wird, wenn die Parteien keinen Anhaltspunkt für eine Konkretisierung liefern, muß der Strafrichter nach dem Grundsatz „in dubio pro reo" von der Spannenobergrenze einer im Mietspiegel ausgewiesenen Vergleichsmiete ausgehen.

Der Wuchertatbestand hat zum Schutz besonders bedürftiger Personen praktische Bedeutung gewonnen, weil nicht selten die Notlage von Aussiedlern, Asylbewerbern, Gastarbeitern oder ausländischer Familien ausgenutzt wird, um einen überhöhten Mietzins zu erzielen. Die Anwendung der Vorschrift ist mit einer gewissen Rechtsunsicherheit verbunden, weil die maßgebliche Grenze der Mietpreisüberhöhung gesetzlich nicht bestimmt ist.

Vorschlag:

*In § 302 a Abs. 1 werden als Sätze 2 und 3 eingefügt:*

*„Bei der Vermietung von Räumen zum Wohnen ist ein auffälliges Mißverhältnis gegeben, wenn die versprochenen oder gewährten Vermögensvorteile die üblichen Entgelte um mehr als 50 vom Hundert übersteigen, die in der Gemeinde oder vergleichbaren Gemeinden für die Vermietung von Räumen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage vereinbart oder geändert worden sind."*

Die bestehende Rechtsunsicherheit kann auf einfache Weise behoben werden, wenn die für den Wuchertatbestand maßgebliche Grenze im Gesetz festgeschrieben wird. Dies ist in gleicher Weise bereits im Rahmen des § 5 WiStG erfolgt (Ziffer 5303). Im Rahmen des Üblichen liegende Streubreiten der Mietpreise sind im Zweifel zugunsten des Täters auszulegen. Dies würde auch für die Auslegung des § 5 WiStG gelten, wenn der Gesetzgeber die Regelung beibehalten würde. Falls nach dem Vorschlag zu § 2 I 1 Nr. 2 MHRG der Begriff der Vergleichsmiete geändert werden sollte, wäre der hier vorgeschlagene Gesetzeswortlaut entsprechend anzupassen (Ziffer 5508).

**Mietpreisüberhöhung (§ 5 WiStG)**

**5303** Eine andere gesetzliche Grenze für die Mietpreisvereinbarung ergibt sich aus § 5 WiStG. Hiernach handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder leichtfertig für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundene Nebenleistungen unangemessen hohe Entgelte fordert, sich versprechen läßt oder annimmt.

Die Vorschrift zieht eine Grenze für die Zulässigkeit von Mietpreisvereinbarungen bei 20 vH über der ortsüblichen Vergleichsmiete. Die Grenze ist erst durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 in dieser Weise präzisiert worden, nachdem es in der früheren Fassung darauf ankam, ob die Entgelte die ortsübliche Vergleichsmiete „nicht unwesentlich" überstiegen. Erfaßt werden nicht nur Mietpreisvereinbarungen beim Neuabschluß von Verträgen, sondern auch Mieterhöhungen bei bestehenden Mietverhältnissen.

Die Vorschrift richtet sich gegen die angenommene preistreiberische Ausnutzung einer örtlich nicht ausgeglichenen Wohnungsmarktlage durch überhöhte Entgelte. Darin werden ein Mißbrauch wirtschaftlicher Macht und ein Verstoß gegen die Wirtschaftsordnung gesehen (Schmidt-Futterer/Blank, Wohnraumschutzgesetze, 6. Aufl. 1988, D 22). Andererseits ist es im Falle einer Mangellage gerade die größere Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, die eine Preiserhöhung zur Folge haben muß, um zu einem vergrößerten Angebot zu kommen und damit die Mangellage zu beheben. Die ursprünglich von der Rechtsprechung entwickelte Grenze von 20 vH über der ortsüblichen Vergleichsmiete ist wie die meisten quantitativen Grenzziehungen im Recht rein willkürlich und kann den unterschiedlichen wirtschaftlichen Erfordernissen nicht gerecht werden. Der Gesetzgeber berücksichtigt dabei nicht, daß die ortsübliche Vergleichsmiete auch bei sorgfältigster Definition eine sehr breite Streuung aufweist, die entweder zufallsbedingt ist oder subjektiv in der Person des Vermieters oder Mieters begründet liegt.

Es kommt hinzu, daß die Grenze wegen der in aller Regel unsicheren Höhe der Vergleichsmiete nicht genau zu bestimmen ist. Anders als beim Mietwucher, bei dem der eklatante Gesetzesverstoß meist eindeutig festzustellen ist und bei dem die Probleme einer quantitativen Grenzziehung deshalb in Kauf zu nehmen sind, bewegen sich sehr viele Neuabschlüsse und Mieterhöhungen in dem durch § 5 WiStG abgesteckten Rahmen. Die in aller Regel bestehende Spannbreite der Vergleichsmiete trägt ein Moment höchster Unsicherheit in die Vertragsverhandlungen. Diese Unsicherheit bremst die Entwicklung der Mietpreise und schlägt damit ihrerseits wiederum auf die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete durch. Der sehr enge Korridor, in dem sich Mieten nach § 5 WiStG bewegen können, wird durch die Kappungsgrenze des § 2 MHRG in Höhe von ebenfalls 20 vH in vielen Fällen derart verstärkt, daß das bestehende Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete praktisch zementiert wird. Lassen sich die Parteien bei ihren Verhandlungen zudem von einem Mietspiegel leiten, dessen Angaben hinter der tatsächlichen Entwicklung herhinken, wird ein weiteres retardierendes Element in die Preisentwicklung hineingetragen.

Die Vorschrift soll nach teilweise vertretener Ansicht auch bei den kostenrechtlich ausgerichteten Mieterhöhungsvorschriften des § 3 MHRG wegen eines Modernisierungszuschlags und des § 5 MHRG wegen Kapitalkostenerhöhung anwendbar sein. Würde man dieser Ansicht folgen, so würde bei diesen Mieterhöhungsverfahren die ansonsten unerhebliche ortsübliche Vergleichsmiete zu einem relevanten Maßstab, und eine nach den Vorschriften des MHRG nicht beabsichtigte Begrenzung der Miethöhe wäre die Folge. Die Begrenzung der Miethöhe verminderte die Rentabilität von Modernisierungsinvestitionen und würde die Gefahr hervorrufen, daß sich die gute Ausstattungsqualität des deutschen Mietwohnungsbestandes allmählich verschlechtert.

Die Vorschrift des § 5 WiStG stellt somit einen Fremdkörper in einem marktwirtschafltichen System dar.

Vorschlag:

*§ 5 WiStG wird aufgehoben.*

Mit der Aufhebung des § 5 WiStG wird ein wesentliches Element der Preisregulierung auf dem Mietwohnungsmarkt beseitigt. Gleichzeitig wird die beim Neuabschluß von Mietverträgen und bei Mieterhöhungen in bestehenden Vertragsverhältnissen für die Parteien bestehende Rechtsunsicherheit über die Grenzen einer noch zulässigen Vereinbarung behoben. Um im Einzelfall Auswüchsen überhöhter Mietzinsforderungen zu begegnen, reichen die Bestimmungen des BGB aus, insbesondere die des § 138 in Verbindung mit § 302a StGB.

# IV. Bestandsschutz

## 1. Beendigung des unbefristeten Mietverhältnisses durch ordentliche Kündigung

### Berechtigtes Interesse des Vermieters als Grundsatz (§ 564 b I BGB)

**5401** Nach § 564 b I BGB kann der Vermieter ein Mietverhältnis über Wohnraum grundsätzlich nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung hat. Damit ist ein Kündigungsgrund gemeint. Was im einzelnen als Kündigungsgrund in Betracht kommt, wird beispielhaft in § 564 b II BGB aufgezählt. Bei den in § 564 b IV und VII BGB normierten Ausnahmetatbeständen ist ein Kündigungsgrund entbehrlich.

Hinter dieser Regelung steht die Bestimmung des § 1 S. 1 MHRG. Hiernach ist die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum zum Zwecke der Mieterhöhung ausgeschlossen. Dies bedeutet, daß das Verlangen des Vermieters, die Miete zu erhöhen, auf keinen Fall ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses darstellt. Damit ist der früher übliche Weg der Änderungskündigung, die mit dem Angebot verbunden wurde, das Mietverhältnis bei Vereinbarung eines höheren Mietzinses fortzusetzen, für alle in den Anwendungsbereich des MHRG fallenden Mietverhältnisse verschlossen. Der Vermieter ist auf die Mieterhöhungsverfahren angewiesen, die nach diesem Gesetz zulässig sind (Ziffern 5501 ff).

Das Ziel des Bestandsschutzes besteht darin, den vertragstreuen Mieter vor einer ohne beachtliche Gründe ausgesprochenen Kündigung des Vermieters und dem damit verbundenen Verlust seiner Wohnung zu schützen (Ziffer 5104). Dies kann zur Folge haben, daß dem vertragstreuen Mieter ein im Ergebnis lebenslängliches „Dauerwohnrecht" zuwächst, das bis auf den Mietzins unveränderten Vertragsbedingungen unterliegt. Modernisierungen sind nur in dem beschränkten Rahmen des § 541 b BGB über eine Duldungspflicht des Mieters zulässig. Durch Erbfolge oder das in § 569 a BGB geregelte Eintrittsrecht von Ehegatten oder Familienangehörigen im Falle des Todes des Mieters kann sich das Mietverhältnis auf unabsehbare Zeit gleichsam verewigen. In solchen, nicht seltenen Extremfällen wird die vom Gesetzgeber in § 564 b II BGB getroffene Interessenabwägung, die im Normalfall als ausgewogen bezeichnet werden kann, erheblich zu Lasten des Vermieters verschoben.

Der Gesetzgeber hat das Problem der Erbmiete gesehen und in § 567 BGB gelöst. Wird ein Mietvertrag für eine längere Zeit als dreißig Jahre geschlossen, das heißt, wird nicht eine unbestimmte, sondern eine bestimmte längere Vertragszeit vereinbart, so kann nach dreißig Jahren jeder Teil das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist kündigen. Ausgenommen ist nur der auf die Lebenszeit einer Partei geschlossene Vertrag. Das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 ließ es zu, bei Mietverhältnissen das Kündigungsrecht auf Dauer auszuschließen. Da die Verfasser des BGB befürchteten, daß durch solche Vereinbarungen eine Erbmiete eingeführt werden könnte, hielten sie aus volkswirtschaftlichen Gründen eine zeitliche Begrenzung der Miete für unerläßlich (Motive zu dem Entwurfe eines BGB für das Deutsche Reich, 1888, Bd. 2, S. 413).

Unter der Geltung des sozialen Wohnraummietrechts des BGB ist dieser Zweck nur noch beschränkt gültig, weil auch die außerordentliche befristete Kündigung des § 567 BGB ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 564 b BGB voraussetzt, wenn der Vermieter kündigen will. Damit können wegen des Kündigungsschutzes aus § 564 b BGB befristete und unbefristete Mietverhältnisse abweichend von § 567 BGB länger als dreißig Jahre andauern. Hierdurch wird die Interessenbewertung des § 564 b BGB einseitig zu Lasten des Vermieters verschoben. Der Zweck des § 567 BGB wird verfehlt. Insoweit ist deshalb eine Korrektur geboten.

Vorschlag:

*In § 564 b Abs. 1 BGB wird als Satz 2 hinzugefügt:*

*„Dies gilt nicht, wenn das Mietverhältnis mehr als dreißig Jahre bestanden hat."*

Es ist davon auszugehen, daß sich ein Vermieter auch nach dreißig Jahren nicht ohne weiteres von einem vertragstreuen Mieter trennen wird. Der Verzicht auf ein berechtigtes Interesse im Sinne des Gesetzes ermöglicht es ihm aber, veraltete Vertragsbedingungen im Wege der Änderungskündigung durchzusetzen. Eine Mietänderungskündigung gemäß des § 1 MHRG soll jedoch ausgeschlossen bleiben. Die Sozialklausel des § 556 a BGB ist anzuwenden. Eine Auflösung des Mietverhältnisses wird nur in den seltenen Fällen einer umfassenden Modernisierung der Wohnung in Frage kommen, die nach § 541 b BGB nicht durchzusetzen wäre.

### Vertragspflichtverletzung durch den Mieter (§ 564 b II Nr. 1 BGB)

**5402** Als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses ist es nach § 564 b II Nr. 1 BGB anzusehen, wenn der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schuldhaft nicht unerheblich verletzt hat. Für diesen Kündigungsgrund kommen in erster Linie Zahlungsverzug oder vertragswidriger Gebrauch auf seiten des Mieters, vor allem unerlaubte Überlassung der Wohnung an

Dritte, in Betracht, aber auch andere Beeinträchtigungen des Mietverhältnisses, etwa durch Störung des Hausfriedens, Lärmbelästigung der Mitbewohner oder Verstöße gegen die Hausordnung. Solche Beeinträchtigungen verletzen nicht nur die vertraglichen Rechte des Vermieters, sondern sie treffen auch die Mitmieter in ihrem Recht auf ungestörten Mietgebrauch. In der gerichtlichen Praxis werden die Anforderungen an eine hierauf gestützte Kündigung aber so hoch angesetzt, daß in den meisten Fällen weder den Interessen des Vermieters noch denen der Mitmieter genügt wird.

Der Kündigungsgrund der Vertragspflichtverletzung aus § 564 II Nr. 1 BGB spielt in der Praxis kaum eine Rolle (Niederberger, Kündigungs- und Konfliktverhalten, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994, S. 21). Auf seiten der Mietervereine wird dies darauf zurückgeführt, daß in solchen Fällen von den Vermietern meist fristlose Kündigungen ausgesprochen würden. Wenn eine ordentliche Kündigung erfolge, liege oft eine unerhebliche Vertragspflichtverletzung zugrunde, etwa Nichteinhalten der Hausordnung, Kleintierhaltung, Lärmbelästigung durch Kinder oder angebliche Untervermietung, die sich nur als Ausübung des Besuchsrechts herausstelle. Den Vermietern wird häufig geraten, wegen der hohen Anforderungen der Gerichte an die Erheblichkeit der Vertragspflichtverletzung in Fällen von minderer Bedeutung keine Kündigung zu riskieren. Von den Gerichten wird bestätigt, daß fristlose Kündigungen wegen Vertragspflichtverletzung wesentlich häufiger seien als ordentliche Kündigungen und daß Probleme durchweg nur bei Beweisfragen aufträten.

So wird der Tatbestand der ordentlichen Kündigung wegen Vertragspflichtverletzung den Erwartungen nicht gerecht, die der Gesetzgeber damit verbunden hat. Nur der vertragstreue Mieter verdient Kündigungsschutz. Auch wer eine einfache Vertragsverletzung begeht, ist nicht mehr vertragstreu. Das soll aber nicht genügen. Nur eine „nicht unerhebliche" Verletzung reicht aus. Neben den Beweisproblemen liegt darin der Grund für die mangelhafte praktische Handhabbarkeit des Kündigungsgrundes. Die Grenze ist mit dem Erfordernis der erheblichen Vertragsverletzung zu hoch angesetzt und damit zu sehr an die Voraussetzungen einer fristlosen Kündigung angenähert, die allgemein die Unzumutbarkeit einer weiteren Fortsetzung des Mietverhältnisses bedingt. Deshalb ist eine deutlichere tatbestandliche Unterscheidung zwischen ordentlicher und fristloser Kündigung wegen Vertragspflichtverletzung geboten.

Vorschlag:

*§ 564b Abs. 2 Nr. 1 BGB wird wie folgt neu gefaßt:*

*„der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schuldhaft in einer Weise verletzt hat, daß die Fortsetzung des Mietverhältnisses für den Vermieter oder andere Hausbewohner eine besondere Belastung darstellt;"*

Eine solche Bestimmung wird es ermöglichen, auch einem Mieter zu kündigen, der schuldhaft ständig den Hausfrieden stört oder andere Vertragsverletzungen begeht, sich dabei aber immer unterhalb der Grenze der Erheblichkeit im bisher erforderlichen Sinne hält. Dem vorgeschlagenen Tatbestandsmerkmal der besonderen Belastung kann im Wege der Auslegung hingegen ein geringeres Gewicht beigemessen werden. Die Bedeutung des Merkmals ist zudem im Verhältnis zum Vermieter variabel und kann hinsichtlich der Gewichtigkeit davon abhängig gemacht werden, ob der Vermieter selbst in dem Haus wohnt.

**Eigenbedarf des Vermieters (§ 564 b II Nr. 2 BGB)**

**5403** Der *Regelfall* des Eigenbedarfs ist in § 564 b II Nr. 2 S. 1 BGB bestimmt. Hiernach ist es als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses anzusehen, wenn er die Räume als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen benötigt. Eine Begriffsbestimmung dieses Personenkreises enthält das Gesetz nicht, so daß die Rechtsanwendung mit gewissen Unsicherheiten behaftet ist. Hausstandsangehörige sind alle Personen, die schon seit längerer Zeit und auf Dauer in den Haushalt des Vermieters aufgenommen sind und in enger Hausgemeinschaft mit ihm leben. Sie können zugleich Familienangehörige sein. Die besondere Erwähnung der Familienangehörigen ist deshalb nur bedeutsam, wenn sie bisher außerhalb des Hausstands des Vermieters gelebt haben. Die Abgrenzung dieses Personenkreises ist im einzelnen recht umstritten. Sie reicht über verschiedene Grade der Verwandtschaft oder Schwägerschaft bis hin zum allgemeineren Erfordernis eines engen Familienverhältnisses oder der Pflege familiärer Beziehungen. Anders als bei Hausstandsangehörigen handelt es sich also um externe Personen, die mit dem Hausstand des Vermieters nichts zu tun haben und auch in Zukunft nicht hierzu gehören werden. Dies rechtfertigt zum Schutz des Mieters eine engere Abgrenzung als bisher.

Ein praktisch wichtiges Problem besteht in der Frage, ob der Vermieter die Räume für sich oder den begünstigten Personenkreis benötigt. Dieses Tatbestandsmerkmal ist früher in der Weise ausgelegt worden, daß durch den beanspruchten Wohnraum einem bestehenden Mangel auf seiten des Vermieters oder des begünstigten Personenkreises abzuhelfen sei. Es müsse eine wohnbedarfstypische Lage bestehen. Der Vermieter oder die begünstigten Personen müßten unzureichend oder teurer als in dem beanspruchten Wohnraum untergebracht sein. Diese enge Auslegung ist mit Rücksicht auf den Eigentumsschutz aus Art. 14 GG durch den Bundesgerichtshof (BGH) und das BVerfG aufgegeben worden. Entscheidend ist nicht eine objektive Bedarfslage, sondern eine subjektive Entscheidung des Vermieters, selbst in den vermieteten Räumen zu wohnen oder eine Person aus dem begünstigten Kreis dort wohnen zu lassen. Dies reicht aber nur aus, wenn hierfür vernünftige und nachvollziehbare Gründe bestehen. Außerdem darf die Inanspruchnahme der gekündigten Wohnung nicht rechtsmißbräuchlich sein, was etwa anzu-

nehmen ist, wenn ein weit überhöhter Wohnbedarf geltend gemacht wird.

Andere Formen des Mißbrauchs sind in der Praxis nur schwer zu verhindern, so der vorgetäuschte Eigenbedarf, der dann angeblich entfallen ist, wenn der Mieter die Wohnung geräumt hat, oder die in Wirklichkeit nur vorübergehende Inanspruchnahme der Wohnung für eine begünstigte Person, die sie nach kurzer Zeit wieder räumt, weil die unvermietete Wohnung leichter und zu einem höheren Preis zu verkaufen ist (Niederberger, a. a. O., S. 23). Hier wird der vorgeschobene Eigenbedarf als Ersatz für die Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung nach § 564 b II Nr. 3 BGB mißbraucht, bei der ein niedriger Kaufpreis der Wohnung in vermietetem Zustand nicht ohne weiteres als ein erheblicher Nachteil zu beurteilen ist (Ziffer 5407).

So herrscht auf seiten der Mieterverbände die Annahme vor, § 564 b II Nr. 2 BGB öffne Tür und Tor für Willkür und Mißbrauch. Häufig sei der Eigenbedarfskündigung ein Streit um andere mietrechtliche Probleme vorangegangen oder die Eigenbedarfslage sei nur vorgetäuscht worden, um die Wohnung dann anderweitig vermieten oder veräußern zu können. Überdurchschnittlich oft wurde die Ansicht vertreten, daß dies für mehr als die Hälfte aller Eigenbedarfskündigungen gelte (Niederberger, a. a. O., S. 9 ff).

Auf seiten der Vermieter werden vor allem die formalen Anforderungen an die Begründung der Eigenbedarfskündigung bemängelt, die zu einer Offenlegung höchstpersönlicher Verhältnisse zwinge (Niederberger, a. a. O., S. 15 ff). In über drei Vierteln aller Fälle würde der Eigenbedarf für nahe Angehörige geltend gemacht, entweder für die eigenen Kinder oder für betagte Elternteile. Der doppelte Kündigungsschutz durch das Erfordernis eines berechtigten Interesses nach § 564 II BGB und durch die Sozialklausel des § 556 a BGB wird als überzogen beurteilt. Insgesamt fehle es an einer Akzeptanz des derzeitigen Kündigungsrechts. Dies habe vor allem auf das Investitionsverhalten von Kleinvermietern erheblichen negativen Einfluß. Insbesondere nach gerichtlichen Erfahrungen mit Eigenbedarfskündigungen und Räumungsprozessen würden Vermieter ihre Bereitschaft verlieren, in den Wohnungsbau zu investieren.

Damit kann festgestellt werden, daß die gesetzliche Regelung der Kündigung wegen Eigenbedarfs nach § 564 b II Nr. 2 S. 1 BGB weder für die Vermieter noch für die Mieter eine befriedigende Lösung darstellt.

**5404** Eine allseits zufriedenstellende Lösung der Probleme, die mit der Kündigung wegen Eigenbedarfs verbunden sind, ist angesichts der völlig entgegengesetzten Interessen beider Parteien im Wege der Gesetzgebung nicht möglich. Insoweit kann der Gesetzgeber nur darauf vertrauen, daß sich die Parteien in der Mehrzahl der Fälle verständigen werden. Für das Gesetz wäre aber schon viel gewonnen, wenn es dazu beitrüge, den auf seiten des Mieters naheliegenden Verdacht eines Mißbrauchs abzubauen und auf der anderen Seite übertriebene Anforderungen an die Kündigungserklärung durch den Vermieter einzuschränken.

Vorschlag:

*In § 564 b Abs. 2 Nr. 2 BGB wird als neuer Satz 2 eingefügt:*

*„Familienangehörige sind der Ehegatte, Verwandte in auf- und absteigender Linie und Geschwister des Vermieters, sofern diese Personen in persönlicher Beziehung zu ihm stehen."*

In dieser Begrenzung des für eine Kündigung wegen Eigenbedarfs berücksichtigungsfähigen Personenkreises liegt zwar ein Eingriff in die Verfügungsfreiheit des Eigentümers. Dies ist rechtlich vertretbar, da auch jetzt schon Eigenbedarf in mehr als drei Vierteln aller Fälle für die eigenen Kinder oder Eltern geltend gemacht wird (Niederberger, a. a. O., S. 16) und das Interesse des Mieters, in seiner bisherigen Wohnung zu verbleiben, durchaus höher zu bewerten sein kann als das Interesse des Vermieters, einen entfernten Angehörigen in der Wohnung unterzubringen, zumal dann, wenn die persönliche Beziehung nur sehr locker ist oder ganz fehlt. Mit dieser Begrenzung des Personenkreises wird die erforderliche Berechtigung des Interesses des Vermieters für den Mieter einsichtiger. Zugleich werden etwaige Mißbrauchsmöglichkeiten durch das Vorschieben entfernter Angehöriger verhindert.

**5405** Die Frage übertriebener Anforderungen an die Kündigungserklärung stellt sich in mehrfacher Hinsicht. Soweit es um die Form und Begründung der Erklärung geht, ist hierauf in dem betreffenden Zusammenhang einzugehen (Ziffern 5413 ff). Die Begründetheit, das heißt das Vorliegen der Voraussetzungen eines Kündigungsgrundes wirft aber noch ein hier zu behandelndes zeitliches Problem auf.

Nach der Dogmatik des BGB müssen die Voraussetzungen einer Kündigungserklärung in dem Zeitpunkt erfüllt sein, in dem die Erklärung durch Zugang beim Empfänger wirksam wird. Die Praxis weicht hiervon ab. Sie verlangt, das berechtigte Interesse des Vermieters müsse auch nach Ablauf der Kündigungsfrist noch im Zeitpunkt der Beendigung des Mietverhältnisses vorliegen. Ziehe der Mieter erst später aus oder komme es zu einem Räumungsprozeß, sei dieser Zeitpunkt maßgebend, spätestens die letzte mündliche Verhandlung im Prozeß (BVerfGE 83,82 = NJW 1991, 157; BVerfG NJW 1991, 2273; LG Hamburg WuM 1989, 256 u. 572). Dies birgt ein Moment höchster Rechtsunsicherheit für die Parteien in sich und eröffnet dem Mieter die Möglichkeit mißbräuchlichen Verhaltens. Bei den langen Kündigungsfristen und einem etwaigen anschließenden Räumungsprozeß kann sich die Sachlage zwischenzeitlich ändern, weil derjenige, für den Eigenbedarf geltend gemacht wird, die Räumung der Wohnung nicht abwarten will und seinen Bedarf anderweitig deckt. Allein diese Erwartung kann manchen Mieter veranlassen, die Räumung der Wohnung bei Vertragsende abzulehnen und es auf einen Prozeß ankommen zu lassen.

Das Problem des fortbestehenden Erlangungsinteresses stellt sich bei anderen Kündigungsgründen in gleicher Weise. Deshalb ist eine allgemeine gesetzliche Lösung geboten.

Vorschlag:

*In § 564b Abs. 1 BGB wird im Anschluß an den neuen Satz 2 (Ziffer 5401) als Satz 3 eingefügt:*

*„Das berechtigte Interesse muß längstens bis zu dem Zeitpunkt bestehen, in dem die Kündigungsfrist abläuft."*

Durch diese Bestimmung wird für beide Parteien Rechtssicherheit geschaffen. Die Kündigungsfrist läuft in einem übersehbaren und feststehenden Zeitraum ab, was bei einem etwaigen Räumungsprozeß nicht der Fall ist. Die Person, für die Eigenbedarf geltend gemacht worden ist, kann sich darauf einstellen. Verzögerungstaktik auf seiten des Mieters ist nicht mehr erfolgversprechend. Die dogmatisch saubere Lösung, allein auf den Zeitpunkt des Zugangs der Kündigungserklärung abzustellen, wäre für den Mieter nicht interessengerecht.

**5406** Ein Sonderfall der Kündigung wegen Eigenbedarfs ist in § 564 b II Nr. 2 S. 2–4 BGB geregelt. Ist an den vermieteten Wohnräumen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so muß der Erwerber für die Kündigung wegen Eigenbedarfs eine dreijährige *Wartefrist* einhalten. In den durch Rechtsverordnung der Landesregierungen für die Dauer von jeweils fünf Jahren bestimmten Gemeinden oder Teilen einer Gemeinde, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, verlängert sich die Wartefrist auf fünf Jahre. Die Regelung wird ergänzt durch das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung von 1993, durch das eine zehnjährige Frist bestimmt worden ist. Über deren Auslegung als Wartefrist oder Sozialklausel herrscht in Rechtsprechung und Schrifttum Streit. Das gleiche gilt für die im Sozialklauselgesetz aufgestellten weiteren Kündigungsbeschränkungen für die Zeit nach Ablauf von zehn Jahren.

Die dreijährige Wartefrist war bereits im WKSchG I von 1971 enthalten. Sie geht zurück auf einen unter dem früheren Mieterschutzgesetz entwickelten Grundsatz, daß dem Erwerber eines Grundstücks angesichts der allgemeinen Wohnungsnot eine angemessene Wartezeit von zwei bis drei Jahren zuzumuten sei, bevor er sich auf Eigenbedarf berufen könne. Die Sonderregelung im WKSchG I, die mit dem WKSchG II von 1974 in das BGB eingegangen ist, wurde in Anbetracht der sich häufenden Fälle der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen für erforderlich gehalten, weil solche Eigentumswohnungen regelmäßig erworben würden, um eigenen Wohnbedarf zu befriedigen und weil deshalb der erstrebte Bestandsschutz für den Mieter hier besonders gefährdet sei. Die Verlängerung der Wartefrist auf fünf Jahre durch das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung des Mieters bei Begründung von Wohnungseigentum an vermieteten Wohnungen von 1990 beruht darauf, daß der Gesetzgeber den Schutz des Mieters für unzureichend hielt, da die Zahl der Umwandlungen vor allem nach Einführung der steuerlichen Förderung des Erwerbs von Altbauwohnungen im Jahre 1977 ständig gestiegen sei. Mit der Verlängerung der Wartefrist auf fünf Jahre sollten zugleich spekulative Umwandlungen eingedämmt werden. Da der Versuch, weitere Einschränkungen zugunsten der Mieter auf baurechtlichem Wege durch Versagung der Abgeschlossenheitsbescheinigung bei geplanten Umwandlungen letztlich an der höchstrichterlichen Rechtsprechung scheiterten (Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes NJW 1991, 1611), wurde mit dem Gesetz über eine Sozialklausel von 1993 ein politischer Kompromiß gesucht.

Während die dreijährige Wartefrist ursprünglich als Schonfrist für den Mieter einer umgewandelten Mietwohnung gedacht war, sich über längere Zeit auf die Möglichkeit einer Eigenbedarfskündigung einzustellen und in Ruhe eine neue Wohnung suchen zu können, läuft die heutige Gesamtregelung eher auf eine völlige Verhinderung der Eigenbedarfskündigung oder gar des Erwerbs von vermieteten Eigentumswohnungen durch potentielle Eigennutzer hinaus. Damit wird aber im Grunde schon die Umwandlung selbst wirtschaftlich unsinnig. Der Grundstückseigentümer wird daran gehindert, auf diese Weise den Wertzuwachs zu realisieren, auch wenn wirtschaftlich vernünftige Gründe dafür bestehen und keine Spekulationsabsicht vorliegt. Dieser Zweig des Wohnungsmarktes wird durch die Regulierung weitgehend behindert. Der Einfluß auf die Rentabilität kann modellmäßig ermittelt werden.

Neben diesen wirtschaftlichen Auswirkungen werfen die Bestimmungen auch rechtliche Probleme auf. Der Begriff der Gebiete mit besonders gefährdeter Wohnungsversorgung ist gesetzlich nicht definiert. Was eine ausreichende Versorgung darstellt und welche Bedingungen angemessen sind, entscheidet die jeweilige Landesregierung als Verordnungsgeber durch Angabe der einzelnen Gemeinden, ohne die unbestimmten Rechtsbegriffe selbst mit einer Begründung ausfüllen zu müssen. Von dem Erlaß solcher Verordnungen wird nicht selten ein flächendekkender Gebrauch gemacht.

Unverkennbar ist die Gefahr einer Eigenbedarfskündigung für den Mieter einer umgewandelten Mietwohnung, die als Eigentumswohnung veräußert wird, größer als für den Mieter eines Einfamilienhauses oder einer schon bei Abschluß des Mietvertrags gegebenen Eigentumswohnung. Diese Mieter müssen von vornherein mit der Geltendmachung von Eigenbedarf rechnen, abhängig allerdings von der Person des jeweiligen Eigentümers. Fraglich ist, ob damit der wesentlich weiter gehende Schutz der Mieter umgewandelter Wohnungen angesichts der wirtschaftlichen und rechtlichen Probleme sachlich gerechtfertigt ist. Darüber hinaus ist es fragwürdig, daß durch das Ziel, Spekulation zu verhindern, sämtliche Eigentümer in gleicher Weise getroffen werden.

Aus diesen Gründen ist eine Reform der Vorschriften über die Kündigung wegen Eigenbedarfs für die in

Eigentumswohnungen umgewandelten Mietwohnungen geboten.

Vorschlag:

1. *§ 564 b Abs. 2 Nr. 2 BGB wird wie folgt geändert:*

   a) *An Satz 2 wird angefügt:*

      *„es sei denn, er weist dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nach."*

   b) *Die Sätze 3 und 4 werden aufgehoben.*

2. *Das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 487) wird aufgehoben.*

Wenn der Kündigungsgrund des Eigenbedarfs in der Person des Erwerbers der Eigentumswohnung erfüllt ist, wird das Problem des Verlustes der Wohnung für den Mieter durch die dreijährige Wartefrist nicht beseitigt, sondern nur hinausgeschoben und dadurch unter Umständen hinsichtlich der Kosten und der Einbuße des Wohnumfeldes nur vergrößert. Da es im Grunde um den Bestandsschutz für den Mieter geht, kann diesem Interesse schon durch den Nachweis angemessenen Ersatzwohnraums genügt werden. Auf den Zeitpunkt des Nachweises und damit der Kündigungsmöglichkeit im Verhältnis zum Zeitpunkt des Erwerbs kommt es nicht an. Kann der Erwerber der Wohnung einen solchen Nachweis nicht erbringen, bleibt es bei der dreijährigen Wartefrist. Nicht berührt wird die Regelung des § 6 VII WoBindG, nach der für den Erwerber einer umgewandelten Sozialmietwohnung an die Stelle der Wartefrist die Nachwirkungsfrist der öffentlichen Bindung aus § 16 WoBindG tritt, falls diese länger ist. Dieses Kollisionsproblem wird hinfällig, wenn bei einer gesetzlichen Reform des öffentlich geförderten Wohnungsbaus eine Nachwirkungsfrist gegenstandslos wird und für die Überleitung der bisherigen Sozialwohnungsbestände darauf verzichtet wird (sechstes Kapitel Ziffer 6212 ff).

Durch die Aufhebung der Vorschriften über die verlängerten Wartefristen werden Behinderungen des Wohnungsmarktes beseitigt. Zugleich entfällt die mit der Auslegung dieser Vorschriften verbundene Rechtsunsicherheit.

### Hinderung wirtschaftlicher Verwertung (§ 564 b II Nr. 3 BGB)

**5407** Der *Regelfall* der Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung ergibt sich aus § 564 b II Nr. 3 S. 1 BGB. Der Vermieter hat ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses, wenn er durch dessen Fortsetzung an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks gehindert und dadurch erhebliche Nachteile erleiden würde. Die Nachteile können in erster Linie in einem niedrigeren Verkaufserlös liegen.

Der Kündigungsgrund hat in der Praxis keineswegs die manchmal angenommene herausragende Bedeutung neben dem Eigenbedarf (Niederberger, a. a. O., S. 21 ff). Von seiten der Mieter und Vermieter wie auch von den Gerichten wird übereinstimmend angegeben, daß Kündigungen wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung extrem selten seien. Vielleicht vermittelt die gelegentlich massive Ansammlung einschlägiger Gerichtsentscheidungen in einer Fachzeitschrift oder auch die Tatsache, daß sich das BVerfG mit dieser Vorschrift zu beschäftigen hatte (BVerfGE 79, 283 = NJW 1989, 972), einen unzutreffenden Eindruck von der Bedeutung des Kündigungsgrundes.

Auf Vermieterseite wird allerdings betont, daß Bedarf nach einer solchen Kündigungsvorschrift bestehe, weil die Verkaufserlöse für unvermietete Wohnungen bis zu 30 vH höher seien als in vermietetem Zustand. Unzumutbar sei aber die Handhabung der Vorschrift durch die Gerichte, weil völlig überzogene Anforderungen an die Wirksamkeit der Kündigung gestellt würden und der Vermieter gezwungen werde, seine gesamte Vermögenssituation offenzulegen oder bei beruflichen oder familiären Verkaufsmotiven sogar seine persönlichen Verhältnisse darzulegen.

Dies sind keine Probleme, die der Tatbestand des Kündigungsgrundes aufwirft. Es geht vielmehr um die Anforderungen an die Begründung der Kündigungserklärung, auf die an anderer Stelle einzugehen ist (Ziffer 5414). Das für den Eigentümer unbefriedigende Ergebnis, daß ein Objekt in vermietetem Zustand einen geringeren Verkaufserlös abwirft, ist hingegen in vielen Fällen die Folge einer unzureichenden Mietrendite, so daß das Kernproblem des Bedarfs an einer Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung in den Beschränkungen des Mieterhöhungsverfahrens liegt (Ziffern 5501 ff).

Der Tatbestand des § 564 b II Nr. 3 S. 1 BGB ist deshalb nicht änderungsbedürftig, wenn die Renditefrage im Bereich des Mieterhöhungsverfahrens gelöst wird.

**5408** Die Probleme werden dadurch verstärkt, daß die Möglichkeit, im Falle einer anderweitigen Vermietung als Wohnraum eine höhere Miete zu erzielen, nach § 564 b II Nr. 3 S. 2 BGB *ausgeschlossen* ist. Nach S. 3 kann sich der Vermieter auch nicht darauf berufen, daß er die Mieträume im Zusammenhang mit einer beabsichtigten oder nach Überlassung an den Mieter erfolgten Begründung von Wohnungseigentum veräußern will. Damit ist in Umwandlungsfällen die Hinderung der Verwertung durch Veräußerung als Kündigungsgrund ausgeschlossen.

Auch insoweit ist keine Gesetzesänderung geboten, wenn die Renditefrage über das Mieterhöhungsverfahren gelöst wird (Ziffern 5501 ff).

**5409** Eine weitere Beschränkung in Umwandlungsfällen liegt darin, daß sich der Erwerber der vermieteten Eigentumswohnung nach § 564 b II Nr. 3 S. 4 in den von der Landesregierung bestimmten Gebieten mit besonders gefährdeter Wohnungsversorgung nicht vor Ablauf von fünf Jahren seit der Veräußerung an ihn darauf berufen kann, daß er die Mieträume veräußern will. Neben die fünfjährige *Wartefrist* für die Kündigung wegen Eigenbedarfs tritt damit

eine entsprechende Frist für die Geltendmachung der Hinderung wirtschaftlicher Verwertung. In gleicher Weise kommen die Beschränkungen des Gesetzes über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung hinzu. Dies steht auf der einen Seite einem spekulativen Erwerb entgegen, kann sich auf der anderen Seite aber als Falle für den Investor erweisen, der sich aus unvorhergesehenen Gründen wieder von dieser Investition trennen muß.

Aus den gleichen Gründen wie bei der Kündigung wegen Eigenbedarfs ist es hier erforderlich, über die allgemeinen Grenzen hinausgehende Beschränkungen zu beseitigen und beide Kündigungsgründe tatbestandlich anzupassen.

Während der Vermieter, der die Umwandlung vorgenommen hat, bei der Erstveräußerung nach § 564 b II Nr. 3 S. 3 BGB von der Geltendmachung der Hinderung wirtschaftlicher Verwertung ausgeschlossen wird (Ziffer 5408), mußte der Erwerber früher nur bei einer Eigenbedarfskündigung die dreijährige Wartefrist aus Nr. 2 S. 2 einhalten, konnte sich aber bei einer Weiterveräußerung uneingeschränkt auf Nr. 3 berufen. Diese Lücke sollte mit der Neuregelung des S. 4 geschlossen werden, indem der Mieter umgewandelten Wohnraums gegen eine Kündigung des veräußerungswilligen Erwerbers den gleichen Schutz erhält wie gegen eine Kündigung wegen Eigenbedarfs (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 11/6374, S. 7). Dieser Schutz ist jedoch durch die Beschränkung der fünfjährigen Wartefrist auf Gebiete mit besonderem Wohnungsbedarf keineswegs gleich geraten, weil die allgemeine dreijährige Wartefrist nicht gilt.

Vorschlag:

*§ 564 b Abs. 2 Nr. 3 S. 4 wird durch folgenden Satz ersetzt:*

*„Nummer 2 Satz 2 ist sinngemäß anzuwenden."*

Durch diese Gesetzesänderung tritt an die Stelle der fünfjährigen Wartefrist eine dreijährige Frist. Das bedeutet zwar für die Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung mit Wohnraum nicht besonders gefährdet ist, eine Einschränkung des Erwerbers gegenüber dem bisherigen Rechtszustand. Dies ist aber wegen der durch die Verweisung ebenfalls anwendbaren Ausnahme von der Wartefrist bei Nachweis von Ersatzwohnraum vertretbar.

Im übrigen entfallen mit der an anderer Stelle vorgeschlagenen Aufhebung des Gesetzes über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung auch die für die Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung bestehenden Beschränkungen (Ziffer 5407).

**Teilkündigung von Nebenräumen (§ 564 b II Nr. 4 BGB)**

**5410** Nach § 564 b II Nr. 4 BGB ist ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses gegeben, wenn er nicht zum Wohnen bestimmte Nebenräume oder Teile eines Grundstücks dazu verwenden will, Wohnraum zum Zwecke der Vermietung zu schaffen oder den neu zu schaffenden und den vorhandenen Wohnraum mit Nebenräumen und Grundstücksteilen auszustatten, die Kündigung auf diese Räume oder Grundstücksteile beschränkt und sie dem Mieter vor dem 1. Juni 1995 mitteilt. Die Kündigungsfrist beträgt nach der Neufassung durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 unabhängig von der Dauer der Überlassung und damit abweichend von § 565 II 2 BGB generell knapp drei Monate. Der Mieter kann eine angemessene Senkung des Mietzinses verlangen und, wenn sich der Beginn der Bauarbeiten verzögert, auch eine entsprechende Verlängerung des Mietverhältnisses.

Der Zweck der Vorschrift besteht darin, in Anbetracht der starken Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt zusätzlichen Wohnraum aus dem Bestand verfügbar zu machen. Dabei hat der Gesetzgeber vor allem an den Ausbau von Dachgeschossen und Kellerräumen gedacht. Auf seiten der Mieter werden gegen diese Zulassung der Teilkündigung kaum Einwendungen erhoben (Niederberger, a. a. O., S. 24 ff). Der Gesetzeszweck wird mit Verständnis bejaht. Die Vermieterseite rügt hingegen die mangelnde Praktikabilität. Problematisch sei vor allem die Anwendbarkeit der Sozialklausel des § 556 a BGB, weil schon der Widerspruch eines von mehreren Mietern das gesamte Bauvorhaben blockieren könne. Ferner wird auf das im Falle von Nutzungsänderungen unklar werdende Tatbestandsmerkmal der Nebenräume hingewiesen. Die dargelegten Bedenken der Vermieterseite werden durch die Gerichte bestätigt.

Vorschlag:

1. *In § 564 b Abs. 2 Nr. 4 S. 1 BGB entfallen die Worte „und sie dem Mieter vor dem 1. Juni 1995 mitteilt".*

2. *Als Satz 5 wird hinzugefügt:*

   *„§ 556 a ist nicht anzuwenden."*

Die Teilkündigung von Nebenräumen hat sich allem Anschein nach in der Praxis bewährt und sollte deshalb als Dauerregelung aufrechterhalten werden. Mit einer großzügigeren Regelung der Stellplatzfrage durch die Gemeinden könnte ihr ein noch höherer Wirkungsgrad verliehen werden. Dies gilt auch für einen Ausschluß der Sozialklausel des § 556 a BGB. Etwaige Verzögerungen bei den Verhandlungen über eine angemessene Senkung des Mietzinses sind insoweit unerheblich. Die Probleme, die mit der Auslegung des Begriffs der Nebenräume bei Nutzungsänderungen verbunden sind, müssen in der praktischen Rechtsanwendung gelöst werden. Nach dem Gesetzeswortlaut kommt es auf „nicht zum Wohnen bestimmte Nebenräume" an. Hierfür ist der bei Abschluß des Vertrags vereinbarte Zweck maßgebend. Spätere Nutzungsänderungen lassen Nebenräume nur zu Wohnräumen werden, wenn die vertragliche Bestimmung einvernehmlich angepaßt wird. Einseitige Nutzungsänderungen durch den Mieter sind für die Frage der Teilkündigung nicht maßgeblich.

**Ausnahmetatbestände (§ 564 b IV, VII BGB)**

**5411** Eine wichtige Ausnahme vom Erfordernis des berechtigten Interesses an der Beendigung des Mietverhältnisses findet sich in § 564 b IV BGB für *Einliegerwohnraum*. Hiernach kann das Mietverhältnis in einem vom Vermieter selbst bewohnten Wohngebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen (Nr. 1) oder mit drei Wohnungen, wenn mindestens eine der Wohnungen durch Ausbau oder Erweiterung des Gebäudes nach dem 31. Mai 1990 und vor dem 1. Juni 1995 fertiggestellt worden ist (Nr. 2), auch ohne Vorliegen eines berechtigten Interesses vom Vermieter gekündigt werden. Im Falle der befristeten Regelung der Nr. 2 ist dies jedoch nur zulässig, wenn er den Mieter bei Vertragsschluß auf diese Kündigungsmöglichkeit hingewiesen hat. In beiden Fällen verlängert sich die Kündigungsfrist um drei Monate. Dies gilt entsprechend für Wohnraum innerhalb der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung, sofern das Mietverhältnis nicht nach § 564 b VII BGB ganz vom Kündigungsschutz ausgenommen ist.

Die Regelung bezweckt, dem Vermieter die Kündigung wegen des engen Zusammenlebens der Parteien zu erleichtern. Persönliche, von einem Verschulden oft unabhängige Unwägbarkeiten könnten das Verhältnis zwischen den Parteien leichter zerstören als in einem größeren Mietwohnhaus. In Anbetracht der ausschlaggebenden Bedeutung eines harmonischen und störungsfreien Zusammenwohnens müsse eine Trennung auch ohne besonderen Grund möglich sein (Verhandl. des Deutschen Bundestags, Sten. Ber., Bd. 89, S. 8310ff). Diese Zielsetzung wird allerdings dadurch beeinträchtigt, daß der Mieter trotz der ohne Begründung wirksamen Kündigung aufgrund der Sozialklausel des § 556a BGB bei Vorliegen einer Härte auf seiner Seite eine Verlängerung des Mietverhältnisses verlangen kann. Der Vermieter, der sich auf die Möglichkeit einer Kündigung ohne Begründung verlassen hat, wird hierdurch besonders betroffen, weil in die nach § 556a BGB erforderliche Interessenabwägung etwaige doch vorhandene Gründe, die im Kündigungsschreiben nicht angegeben sind, nicht eingehen können und damit von vornherein ausschließlich dem Mieterinteresse Gewicht zukommt. Auch im übrigen hält die Sorge vor einem Eingreifen der Sozialklausel offenbar viele Eigentümer davon ab, einen Mieter in das von ihm selbst bewohnte Haus aufzunehmen. Sie lassen die Wohnung lieber leer stehen. Dadurch wird das gesetzgeberische Ziel der Kündigungserleichterung des § 564 b IV BGB beeinträchtigt.

Vorschlag:

*§ 564b Abs. 4 BGB wird wie folgt geändert:*

1. *Die Sätze 1 und 2 werden wie folgt neu gefaßt:*

   *„Ein Mietverhältnis über eine Wohnung in einem vom Vermieter selbst bewohnten Wohngebäude mit nicht mehr als drei Wohnungen kann der Vermieter kündigen, auch wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vorliegen. Die Kündigungsfrist verlängert sich in diesem Fall um sechs Monate."*

2. *Als Satz 5 wird hinzugefügt:*

   *„§ 556a ist nicht anzuwenden."*

In Anbetracht der Ausbaureserven, die in vielen Zweifamilienhäusern bestehen, sollte die erleichterte Kündigungsmöglichkeit allgemein und ohne zeitliche Begrenzung auf Dreifamilienhäuser ausgeweitet werden, wenn sie vom Vermieter selbst bewohnt werden. Hierdurch erledigt sich auch die mit der befristeten Regelung verbundene Hinweispflicht des Vermieters. Dies dient der Rechtsvereinfachung und beseitigt eine etwaige Fehlerquelle. Um der Vorschrift einen höheren Wirkungsgrad zu verleihen, wird vorgeschlagen, die Anwendbarkeit der Sozialklausel des § 556a BGB auszuschließen. Damit erledigen sich die Probleme, die für den Vermieter im Rahmen des § 556a BGB entstehen, wenn er die Angabe seiner Kündigungsgründe vergessen hat, weil sie bei § 564b IV BGB unerheblich sind. Auch dies vereinfacht die praktische Handhabung des Kündigungsrechts. Als Ausgleich für den Schutz des Mieters soll die Kündigungsfrist statt um drei in Zukunft um sechs Monate verlängert werden.

**5412** In § 564 b VII BGB werden bestimmte Mietverhältnisse über Wohnraum vom Kündigungsschutz ausgenommen. Sie sind durch eine *Vermietung zum vorübergehenden Gebrauch* im weitesten Sinne gekennzeichnet. Der Zweck der einzelnen Ausnahmevorschriften ist unterschiedlich und trägt in Nr. 1 und 2 den andersartigen Marktbedingungen Rechnung. Die 1982 als Nr. 3 eingefügte Ausnahme von Wohnraum, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist, soll die Fluktuation der Belegung in solchen Heimen aus Gründen der Gleichbehandlung erhöhen. Die Bestimmung erfüllt eine wichtige Funktion, um vor allem einer überlangen Inanspruchnahme des ohnehin viel zu knappen studentischen Wohnraums zu begegnen. Diese Funktion wird allerdings dadurch abgeschwächt, daß dieser Wohnraum unter die Sozialklausel des § 556a BGB fällt, weil er anders als die übrigen Tatbestände des § 564 b VII BGB ausdrücklich von der Ausnahmevorschrift des § 556a VIII BGB ausgeklammert wird.

Die Ausnahme von Wohnraum in Ferienhäusern und Ferienwohnungen in Feriengebieten ist 1990 als § 564 b VII Nr. 4 BGB aufgenommen worden, ebenso als Nr. 5 Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlichen Personen zu überlassen. Beide Ausnahmetatbestände sind befristet, weil sie nur für Wohnraum gelten, der dem Mieter vor dem 1. Juni 1995 überlassen worden ist. In beiden Fällen muß der Vermieter den Mieter bei Vertragsschluß auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahme vom Kündigungsschutz des § 564 b VII BGB hingewiesen haben. Ziel dieser befristeten Regelungen ist es, Wohnraum zu mobilisieren, den die Vermieter dem allgemeinen Wohnungsmarkt vorenthalten, weil er anderweitig höhere Gewinnmöglichkeiten bietet, baurechtliche Vorschriften entgegenstehen oder weil die Sorge vor dem mietrechtlichen Be-

standsschutz die Eigentümer von einer Vermietung abhält.

Die Befristung der in § 564 b VII Nr. 4 und 5 BGB geregelten Ausnahmen vom Kündigungsschutz beeinträchtigt vermutlich die Wirkung dieser Vorschriften. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Ausnahme der Nr. 5 für die Vermietung von Wohnraum durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts an Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder an Personen, die sich in Ausbildung befinden, ein Dauerproblem lösen soll. Die Befristung der Geltungsdauer wird diesem Zweck nicht gerecht.

Der Zweck, den der Gesetzgeber mit der Ausnahme der Nr. 5 verfolgt, läßt sich noch besser realisieren, wenn für alle anderen Vermieter unter bestimmten, engen Voraussetzungen eine ähnliche Vorschrift geschaffen wird und so der Umweg über eine Zwischenvermietung an eine juristische Person des öffentlichen Rechts erspart bleibt. Es ist davon auszugehen, daß die besonderen Problemgruppen am Wohnungsmarkt nur mit öffentlicher Hilfe angemessen versorgt werden können. Hierzu ist die öffentliche Hand aus eigener Kraft und mit eigenen Wohnungsbeständen allein nicht in der Lage. Sie ist auf die Unterstützung durch Privateigentümer angewiesen. Diese Unterstützung kann sie durch Belegungsrechte einkaufen. Ein Eigentümer wird um so eher bereit sein, ein Belegungsrecht zu verkaufen und die daraus folgenden Bindungen einzugehen, je geringer das Risiko ist, das mit der Vermietung verbunden ist. Das Risiko ist aber gerade bei Personen aus den Problemgruppen hoch oder wird jedenfalls so eingeschätzt, was indessen häufig unberechtigt ist. Dies kann sich allerdings erst nach der Aufnahme des Mieters zeigen. Es gilt deshalb, das Risiko für den Privatvermieter, der die Wohnung aufgrund eines Belegungsrechts vermietet, dadurch zu vermindern, daß ein Mietverhältnis auf Probe zugelassen wird.

Vorschlag:

*§ 564 b Abs. 7 BGB wird wie folgt geändert:*

1. *In Nr. 4 entfallen die Worte „der vor dem 1. Juni 1995 dem Mieter überlassen worden ist,".*
2. *In Nr. 5 werden die Worte „den Wohnraum dem Mieter vor dem 1. Juni 1995 überlassen und ihn" durch die Worte „den Mieter" ersetzt.*
3. *Als Nr. 6 wird hinzugefügt:*

   *„6. über Wohnraum, der auf Grund eines Belegungsrechts vermietet und noch nicht länger als zwölf Monate an den Mieter überlassen ist."*

Mit der Aufhebung der Befristungen in § 564 b VII Nr. 4 und 5 BGB werden die Ausnahmetatbestände zur Dauerregelung und können so eine bessere Wirkung entfalten, zumal es sich jedenfalls bei Nr. 5 um die Lösung eines Dauerproblems handelt. Mit der neuen Nr. 6 wird in engen Grenzen ein Mietverhältnis auf Probe für die ersten zwölf Monate nach Überlassung des Wohnraums an den Mieter zugelassen. Dies wird die Bereitschaft privater Vermieter erhöhen, Belegungsrechte zu verkaufen und einen Mieter aus den Problemgruppen aufzunehmen. Für alle Ausnahmetatbestände des § 564 b VII BGB ist es geboten, die Sozialklausel des § 556 a BGB auszuschließen, weil sonst der Zweck der Ausnahme nicht voll erreicht wird. Die Änderung der Sozialklausel hinsichtlich der Ausnahmen nach Nr. 3 (Studenten- und Jugendwohnheim) und der neuen Nr. 6 (Mietverhältnis auf Probe bei Belegungsrecht) wird an anderer Stelle vorgeschlagen (Ziffer 5429).

**Kündigungserklärung (§§ 564 a I, 564 b III BGB)**

**5413** Die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum bedarf nach § 564 a I 1 BGB der *schriftlichen Form*, soweit nicht die Ausnahme des Abs. 3 S. 1 für Mietverhältnisse der in § 564 b VII Nr. 1 und 2 BGB genannten Art eingreift. Das Erfordernis der Schriftform gilt in gleicher Weise für Mieter und Vermieter. Die Form ist nach § 126 I BGB gewahrt, wenn die Kündigungserklärung in einer Urkunde enthalten ist, die der Kündigende eigenhändig durch Namensunterschrift unterzeichnet hat. Hierdurch soll mündlichen Kündigungen vorgebeugt werden, die nur aus einer augenblicklichen Gefühlsreaktion heraus erklärt werden.

Die Vorschrift führt in zweifacher Hinsicht zu Problemen. Eine formlose, etwa nur mündlich erklärte Kündigung ist nichtig, auch wenn sie nicht einer augenblicklichen Gefühlsreaktion entsprungen, sondern ernsthaft überlegt worden ist. Sie ist auch dann nichtig, wenn der Kündigende den Formzwang überhaupt nicht kennt. Dies ist die notwendige Folge der vom Gesetzgeber so gewollten Regelung. Ein weiteres, schon eher fragwürdiges Problem ergibt sich daraus, daß viele Kündigungserklärungen von Vermietern mangels ausreichender Begründung nach § 564 b III BGB unwirksam sind (Ziffer 5414). Dieser Fehler stellt sich in der Regel erst in einem Räumungsrechtsstreit heraus und hat die Klageabweisung zur Folge, wenn nicht in einer der Prozeßhandlungen eine erneute Kündigungserklärung gesehen werden kann. Dies setzt wiederum voraus, daß die Schriftform eingehalten ist, was mit oder ohne anwaltliche Beratung keineswegs gewährleistet ist. Insoweit wirkt sich der Formzwang einseitig zu Lasten des Vermieters aus, weil nur er von der Begründungspflicht aus § 564 b III BGB betroffen ist. Insoweit sind gesetzliche Änderungen geboten (Ziffer 5414).

**5414** Die *Begründung* einer Kündigung durch den Vermieter ist im Gesetz in unterschiedlicher Weise geregelt. Darin spiegelt sich die Intensivierung des Kündigungsschutzes wider.

Nach § 564 a I 2 BGB sollen in dem Kündigungsschreiben die Gründe der Kündigung angegeben werden. Der Zweck der Vorschrift liegt darin, dem Mieter zum frühestmöglichen Zeitpunkt Klarheit über seine Rechtsstellung zu verschaffen und ihn bei der Abschätzung des Prozeßrisikos zu unterstützen, während der Vermieter durch die Angabe der Kündigungsgründe zur genaueren Prüfung veranlaßt werden soll, um willkürliche Kündigungen nach Möglichkeit auszuschließen. Es handelt sich allerdings

um eine Norm, die als Sollvorschrift für den Fall eines Verstoßes keine selbständige Rechtsfolge vorsieht. Ein Verstoß wirkt sich nur dadurch aus, daß nach § 556a I 3 BGB bei der Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters, die in eine nach einem Widerspruch des Mieters vorzunehmende Interessenabwägung eingehen, nur die in dem Kündigungsschreiben nach § 564a I 2 BGB angegebenen Gründe berücksichtigt werden, soweit nicht die Gründe nachträglich entstanden sind. Die Rechtsfolge eines Verstoßes besteht also darin, daß der Mieter mit seinem Fortsetzungsverlangen durchdringt.

Ganz anders ist die Funktionsweise des § 564b III BGB. Hiernach werden als berechtigte Interessen des Vermieters nur die Gründe berücksichtigt, die in dem Kündigungsschreiben angegeben sind, soweit sie nicht nachträglich entstanden sind. Der Vermieter muß also die Gründe angeben, weil hiervon die Wirksamkeit der Erklärung abhängt. Ein Verstoß macht deshalb schon die Kündigung unwirksam.

Das Gesetz regelt allerdings nicht ausdrücklich, wie ausführlich die Kündigungsgründe anzugeben sind. Entsprechend dem Gesetzeszweck wird angenommen, daß sämtliche Gründe anzugeben sind, wobei sich der Vermieter nicht darauf beschränken darf, den Gesetzestext wiederzugeben. Der einzelne Grund muß so genau bezeichnet werden, daß er identifiziert und von anderen Gründen unterschieden werden kann, so daß der Mieter seine Rechtsverteidigung darauf einstellen kann.

In der Praxis hat die Pflicht des Vermieters zur Begründung einer Kündigung erhebliche Probleme zur Folge, weil die Rechtsprechung im einzelnen sehr hohe Anforderungen an die tatsächlichen Angaben stellt, um den gesetzlichen Kündigungstatbestand auszufüllen. Zudem sind die Anforderungen der einzelnen Gerichte unterschiedlich. Hiervon werden weniger die professionellen, sondern mehr die privaten Vermieter betroffen.

So ist bei einer Befragung von Vertretern der Vermieter erklärt worden, bei vielen vom Vermieter selbst formulierten Kündigungen entsprächen die Angaben zum Grund nicht den von den Gerichten gestellten Anforderungen an die Darlegungspflicht (Niederberger, a. a. O., S. 11, 16f, 29f). Etwa ein Drittel bis zur Hälfte der Kündigungen, die von den Vermietern selbst ausgesprochen würden, scheitere bereits an den formalen Voraussetzungen. Deshalb sei es etwa für einen Vermieter heute fast ausgeschlossen, eine Eigenbedarfskündigung zu formulieren, ohne Gefahr zu laufen, daß er dabei Fehler begehe. Dies wiege um so schwerer, wenn es sich erst im Räumungsprozeß herausstelle mit der Folge, daß die Räumungsklage abgewiesen werde und erneut unter Einhaltung einer neuen Frist gekündigt werden müsse. In Anbetracht der Länge der Kündigungsfristen nach § 565 II BGB kann dies zu einer Verzögerung von weit über einem Jahr führen. Vielen Vermietern falle es aber schwer, dem Mieter gegenüber Angaben über ihre höchstpersönlichen und familiären Umstände zu machen, um den Eigenbedarf zu begründen. Die Rechtsprechung verlangt hierfür konkrete Ausführungen über die Gründe für die Inanspruchnahme der Wohnung und über die persönlichen Verhältnisse der betroffenen Personen. Ähnliche Anforderungen hinsichtlich der Darlegung der Vermögensverhältnisse und Planungen werden bei der Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung gestellt. Eine derartige Begründungspflicht stößt nicht selten an die Grenzen, die das allgemeine Persönlichkeitsrecht einer Offenbarung solcher Umstände gegenüber Dritten zieht.

Damit ist festzustellen, daß die Pflicht des Vermieters, die Gründe für die Kündigung in dem Kündigungsschreiben anzugeben, neben der ohnehin bestehenden Beschränkung auf berechtigte Interessen zu einer weiteren, erheblichen Belastung führt, weil die Anforderungen mangels eines gesetzlich fest umrissenen Tatbestandes unsicher sind und deshalb häufig die Gefahr eines Verstoßes und damit der Unwirksamkeit der Kündigung besteht. Es kommt hinzu, daß wegen der in der Rechtsprechung entwickelten hohen Anforderungen die Privatsphäre des Vermieters gegenüber dem Mieter weitgehend offengelegt werden muß. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß der Mieter nicht mit einer Kündigungsbegründung konfrontiert werden soll, mit der er rechtlich nichts anfangen kann. Hier gilt es, einen vermittelnden Weg zu finden.

Der für den Vermieter einfachste Weg bestünde darin, den in der politischen Diskussion gemachten Vorschlag aufzugreifen und § 564b III BGB ebenso wie § 556a I 3 BGB zu streichen, wonach grundsätzlich nur die in dem Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt werden. Es bliebe dann bei der Sollvorschrift des § 564a I 2 BGB, die jedoch ohne jegliche Sanktion ausgestattet wäre. Dies käme der Rechtslage bei der fristlosen Kündigung gleich, die nach herrschender Meinung auch ohne Begründung wirksam ist. Dort hat aber in der Regel der Kündigungsgegner den Grund gesetzt und weiß ohnehin Bescheid. Für die ordentliche Kündigung ist dies mit Rücksicht auf das Informationsbedürfnis des häufig nichtsahnenden Mieters keine Lösung.

Eine andere Möglichkeit könnte darin gesehen werden, zwar auf den Begründungszwang zu verzichten, aber nach dem Vorbild des § 556a V 2 BGB, daß der Vermieter auf Verlangen des Mieters über die Gründe der Kündigung Auskunft geben soll. Dies würde insoweit eine gewisse Parität zwischen beiden Parteien bei der Begründung einer Kündigung oder eines Widerspruchs herstellen, entspräche aber nicht der Interessenlage, da sich der Mieter gegenüber einer Kündigung in der Rolle des Verteidigers befindet.

Den Interessen beider Parteien wird am ehesten eine Lösung gerecht, die sich an die Regelung der Begründung eines Mieterhöhungsverlangens nach § 2 II 1 und III 2 MHRG anlehnt. Die Begründung sollte Wirksamkeitserfordernis der Kündigung bleiben, ohne daß hieran aber hohe Anforderungen zu stellen wären. Eine einfache Darlegung des Sachverhalts in einem Umfang, der es dem Mieter ermöglicht, die Berechtigung des Kündigungsinteresses nachzuvollziehen, ohne jedoch das Ausmaß einer gleichsam gerichtlichen Überprüfung anzunehmen, müßte genügen. Der bloße Hinweis auf den Gesetzeswortlaut wäre allerdings wie bisher unzureichend. Kommt es zu einem Räumungsrechtsstreit, wäre dem Vermieter

zu gestatten, die Begründung auch mit solchen Gründen zu vertiefen, die im Kündigungsschreiben nicht enthalten sind, immer vorausgesetzt, die Begründung fehlte nicht völlig oder wäre nicht offensichtlich unzureichend. In einem solchen Fall müßte eine wirksame Kündigung nachgeholt werden. Erst damit würde die Kündigungsfrist beginnen. In den anderen Fällen hätte die Nachholung einer vertiefenden Begründung keinen Einfluß auf den Fristablauf.

Dieses Anliegen in eine klare Gesetzesformulierung zu bringen, die eine Ausweitung der Anforderungen durch die Gerichte verhindern müßte, ist wohl unmöglich. Es bleibt nur die Möglichkeit, den Gesetzeszweck in der Begründung klarzustellen und damit als Auslegungskriterium vorzugeben.

Vorschlag:

*§ 564 b Abs. 3 BGB wird wie folgt neu gefaßt:*

*„Die berechtigten Interessen des Vermieters sind in dem Kündigungsschreiben anzugeben."*

Der Zweck dieser Bestimmung, die formalen Anforderungen an eine Kündigungserklärung zu senken und damit die Gefahr der Unwirksamkeit für den Vermieter zu vermindern, kann für die Auslegung auch dadurch unterstrichen werden, daß § 556 a I 3 BGB aufgehoben wird, so daß nicht nur die in dem Kündigungsschreiben angegebenen Gründe in die Interessenabwägung einfließen. Dies wird an anderer Stelle vorgeschlagen (Ziffer 5428). Mit dem Fortfall dieser Bestimmung wird zugleich der dann sanktionslose § 564 a I 2 BGB gegenstandslos.

Vorschlag:

*§ 564 a Abs. 1 Satz 2 BGB wird aufgehoben.*

Die Aufhebung dieser Sollvorschrift beseitigt den Widerspruch zu der Mußvorschrift des § 564 b III BGB.

### Kündigungsfristen (§ 565 II BGB)

**5415** Ein unbefristetes Mietverhältnis kann nach § 564 II BGB von jedem Vertragsteil nach den Vorschriften des § 565 BGB gekündigt werden. Für die ordentliche Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum ist § 565 II und III BGB maßgebend. Die regelmäßige Kündigungsfrist beträgt nach Abs. 2 S. 1 knapp ein Vierteljahr. Satz 2 bestimmt, daß sich die Kündigungsfrist nach fünf, acht und zehn Jahren seit der Überlassung des Wohnraums um jeweils drei Monate verlängert, maximal also knapp ein Jahr betragen kann.

Die gesetzliche Regelung der Kündigungsfristen hat sich weitgehend bewährt. Problematisch ist nur, daß die zum Schutz des Mieters gedachte Verlängerung der Frist bis zu fast einem Jahr zu seinem Nachteil ausschlagen kann, weil diese Bestimmung mangels einer zugunsten des Mieters abweichenden vertraglichen Vereinbarung für beide Teile in gleicher Weise gilt. Auch der Mieter, der an einem kurzfristigen Wohnungswechsel interessiert ist, kann deshalb vom Vermieter grundsätzlich an der jeweils maßgebenden Kündigungsfrist festgehalten werden.

Das Interesse des Vermieters an einer vollen Ausnutzung der verlängerten Kündigungsfrist ist indessen geringer zu bewerten, wenn er selbst gekündigt hat. Um den Mieter in einem solchen Fall nicht unnötig lange an einem Wohnungswechsel zu hindern, wenn sich dazu eine günstige Gelegenheit bietet, sollte ihm ein vorzeitiges Kündigungsrecht unter Einhaltung der normalen gesetzlichen Frist von knapp drei Monaten eingeräumt werden.

Vorschlag:

*In § 565 Abs. 2 BGB wird als neuer Satz 3 eingefügt:*

*„Kündigt der Vermieter nach Maßgabe des Satzes 2, so kann der Mieter vorzeitig unter Einhaltung der Frist des Satzes 1 kündigen."*

Diese Änderung erleichtert dem von einer langfristigen Kündigung betroffenen Mieter den Abschluß eines neuen Mietvertrags.

## 2. Beendigung des befristeten Mietverhältnisses durch Zeitablauf

### Bestandsschutz (§ 564 c I BGB)

**5416** Während ein Mietverhältnis über Wohnraum, das die Parteien auf unbestimmte Zeit eingehen, dem Kündigungsschutz des § 564 b BGB unterliegt, ergibt sich aus § 564 c I BGB ein Bestandsschutz für das befristete Mietverhältnis. Wenn ein Mietverhältnis über Wohnraum auf bestimmte Zeit eingegangen ist, kann der Mieter spätestens zwei Monate vor der Beendigung des Mietverhältnisses durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses auf unbestimmte Zeit verlangen, wenn nicht der Vermieter ein berechtigtes Interesse an der Beendigung hat. Hierfür gilt § 564 b BGB entsprechend. Dies soll verhindern, daß durch die Befristung der Kündigungsschutz des § 564 b BGB umgangen wird.

Die Regelung stößt bei den Vermietern auf Unverständnis und Ablehnung (Niederberger, a. a. O., 1994, S. 40 ff). Die meisten Vermieter, die Zeitmietverträge abschließen, gehen davon aus, daß das Mietverhältnis mit Ablauf der vereinbarten Zeit ende. Dies sei Sinn und Zweck eines Zeitmietvertrags. Deshalb sei es nur schwer einzusehen, daß der Mieter seine eingegangene Verpflichtung, die Wohnung mit Ablauf der Mietzeit zu räumen, durch ein einfaches Schreiben beseitigen könne.

Nach Einschätzung der Mietervertreter ist die Regelung auch den meisten Mietern nicht bekannt (Niederberger, a. a. O., S. 42). Es hängt deshalb überwiegend nur von kundiger Rechtsberatung ab, ob der Mieter ein Fortsetzungsverlangen rechtzeitig zwei Monate vor Ablauf des Mietverhältnisses geltend macht. Da es sich um eine Ausschlußfrist handelt, verliert der Mieter bei Säumnis seine Rechte, zumal

der Vermieter gesetzlich nicht verpflichtet ist, ihn auf diese Frist hinzuweisen. So bleibt dem Mieter allenfalls die Möglichkeit, bei Vorliegen einer Härte die Fortsetzung des Mietverhältnisses nach der Sozialklausel des § 556b BGB zu verlangen. Er kann dies wegen der identischen Zweimonatsfrist vor Beendigung des Mietverhältnisses nach § 556a VI 2 BGB noch bis zum ersten Termin eines Räumungsrechtsstreits nachholen, wenn der Vermieter den in § 564a II BGB bezeichneten Hinweis auf die Widerspruchsmöglichkeit nach den §§ 556a, 556b BGB nicht rechtzeitig vor Ablauf dieser Frist erteilt hat.

Die Folgen sind für den Mieter unbefriedigend. Sie können beseitigt werden, indem in das Gesetz eine den §§ 564a II, 556a VI 2 BGB entsprechende Hinweispflicht des Vermieters aufgenommen wird und ein Verstoß die Frist verlängert. Der Hinweis auf die Möglichkeit eines Fortsetzungsverlangens müßte „rechtzeitig" vor Ablauf der Ausschlußfrist erteilt werden, wie es ähnlich in den genannten Bestimmungen heißt. Rechtzeitig in diesem Sinne ist der Hinweis nur, wenn er dem Mieter angemessene Zeit vor Ablauf der Widerspruchsfrist zugeht, so daß ihm noch genügend Zeit zur Einholung von Rechtsrat, Überlegung, Abfassung des Widerspruchs und dessen Übermittlung verbleibt. Im Rahmen einer in den § 564c I BGB aufzunehmenden Hinweispflicht könnte auf die Kündigungspflicht abgestellt werden, die maßgeblich wäre, wenn es sich um ein unbefristetes Mietverhältnis handeln würde. Dies wäre jedoch sachfremd, da der Mieter den vertraglich vereinbarten Zeitpunkt für das Ende seines befristeten Mietverhältnisses kennt und nur rechtzeitig vor dem Ablauf der Ausschlußfrist gewarnt werden muß. Hierfür reicht es, auf die zur Sozialklausel entwickelten Grundsätze zurückzugreifen.

Vorschlag:

*§ 564c Abs. 1 BGB wird um folgenden Satz 3 ergänzt:*

*„Hat der Vermieter den Mieter nicht rechtzeitig vor Ablauf der in Satz 1 bezeichneten Frist auf die Möglichkeit eines Fortsetzungsverlangens hingewiesen, so kann der Mieter die Fortsetzung noch im ersten Termin des Räumungsrechtsstreits verlangen."*

Hierdurch wird die auf Rechtsunkenntnis beruhende Benachteiligung des Mieters behoben, ohne den Vermieter besonders zu belasten. Die Regelung entspricht der Lösung des ähnlichen Problems bei der Sozialklausel, so daß die Fortsetzung des Mietverhältnisses über seine Beendigung hinaus verlangt werden kann, notfalls noch im Räumungsrechtsstreit.

**Ausnahmetatbestände (§ 564c II BGB)**

**5417** Durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 sind die Ausnahmetatbestände des § 564c II BGB geschaffen und durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 erweitert worden. Die Regelung bezweckt, Wohnungsreserven zu mobilisieren, die Vermieter wegen einer in absehbarer Zeit beabsichtigten Eigennutzung oder wegen geplanter Baumaßnahmen aus Furcht vor dem Kündigungsschutz leer stehen lassen. Hinzu gekommen ist das Ziel, die Verfügbarkeit von Werkswohnungen zu erhöhen und die Koppelung von Arbeits- und Mietverträgen hinsichtlich ihrer Dauer zu ermöglichen. Dies soll dadurch erreicht werden, daß der Mieter unter bestimmten Voraussetzungen keine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach § 564c I oder nach der Sozialklausel des § 556b BGB verlangen kann. Gemeinsame Voraussetzung ist, daß das Mietverhältnis für nicht mehr als fünf Jahre eingegangen worden ist.

Der qualifizierte Zeitmietvertrag hat sich in der Praxis noch nicht durchgesetzt. Er kommt nach übereinstimmender Bekundung von Richtern und Vertretern der Mieter- und der Vermieterseite nur selten vor, weil die Regelung kaum bekannt sei (Niederberger, a. a. O., S. 43ff). Von Mieterberatern wurde allerdings die Vermutung geäußert, daß Mieter, die bereits bei Beginn des Mietverhältnisses auf künftigen Eigenbedarf des Vermieters hingewiesen würden, diesen Eigenbedarf weniger in Frage stellen würden als bei unbefristeten Mietverhältnissen, bei denen die Eigenbedarfskündigung für den Mieter überraschend komme. Auf Vermieterseite wurde hinsichtlich der mangelnden Bereitschaft zum Abschluß solcher Zeitmietverträge darauf hingewiesen, daß den Vermietern schlicht das Vertrauen fehle, daß es hier nicht auch wieder Ausnahmen von der Ausnahme und formelle Hindernisse gebe, die eine fristgemäße Räumung verhindern würden. So würde bei beabsichtigter Eigennutzung ebenso wie bei geplanten Baumaßnahmen lieber ein Leerstand in Kauf genommen.

Diese Ergebnisse zeigen, daß sich die Erwartung, durch eine Lockerung des Bestandsschutzes bei Zeitmietverträgen dem Wohnungsmangel durch Mobilisierung zurückgehaltener Reserven abzuhelfen, bisher nicht erfüllt hat. Gleichwohl ist der Ansatz des Gesetzgebers im Kern richtig. Er könnte allerdings in verschiedener Richtung weiter ausgebaut werden, um der Vorschrift größere Wirkung zu verleihen.

**5418** Die sich auf Werkswohnungen beziehende Ausnahme nach § 564c II 1 Nr. 2c) BGB beschränkt sich darauf, daß die Räume mit Rücksicht auf das Bestehen eines Dienstverhältnisses vermietet worden sind und an einen anderen zur Dienstleistung Verpflichteten vermietet werden sollen. Schon bei Abschluß des Zeitmietvertrags muß es sich um eine Werkswohnung handeln. Der Mieter muß also eine zur Dienstleistung gegenüber dem Vermieter oder bei werksfremden Wohnungen gegenüber einem Dritten verpflichtete Person sein. Diese Beschränkung verhindert, daß etwaige Wohnungsreserven, die nicht alsbald an einen Bediensteten vermietet werden können, vorübergehend anderen Mietern überlassen werden, um sie dann bei dem zukünftig erwarteten Betriebsbedarf zur Verfügung zu haben. Insoweit ist der Betriebsbedarf von Unternehmen dem Eigenbedarf von Privatpersonen vergleichbar.

Vorschlag:

*§ 564c Abs. 2 Satz 1 Nr. 2c) BGB erhält folgende Fassung:*

*„die Räume an einen zur Dienstleistung Verpflichteten vermieten will oder".*

Hierdurch wird es möglich, auch potentielle Werkswohnungen ohne Bestandsschutz befristet an Dritte zu vermieten, wenn zunächst noch kein Betriebsbedarf besteht.

**5419** Das gleiche Problem kann sich im Zusammenhang mit § 564b VII Nr. 5 BGB stellen, wenn eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben Wohnraum angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlichen Personen zu überlassen. Ist kein Mietinteressent aus diesem Personenkreis vorhanden, muß die Wohnung leer stehen bleiben, um sie bei Auftreten des spezifischen Bedarfs verfügbar zu haben.

Vorschlag:

*In § 564c Abs. 2 Satz 1 BGB wird als neue Nr. 2d) eingefügt:*

*„2d) als eine juristische Person des öffentlichen Rechts Räume, die sie im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben angemietet hat, an Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindliche Personen vermieten will und".*

Diese Regelung ermöglicht es, Wohnungen, die zu dem gesetzlich bestimmten Zweck angemietet sind, ohne Bestandsschutz befristet an Dritte zu vermieten, wenn hinsichtlich des vorgesehenen Personenkreises zeitweise kein Bedarf besteht.

**5420** Ein Grund für die bisher fehlende Durchschlagskraft des § 564c II BGB liegt in dem Mangel an Vertrauen der Vermieter, die Wohnung am Ende der Vertragszeit zurückzubekommen, sei es auch nur deshalb, weil sich ihre Absicht zu anderweitiger Verwendung bis dahin nicht verwirklichen läßt. Die Verlängerungsmöglichkeit bei Verzögerungen um eine entsprechende Zeit nach § 564c II 2 BGB stößt wegen der erforderlichen Konkretisierung an Grenzen, insbesondere wenn die Höchstvertragsdauer von fünf Jahren ausgeschöpft worden ist. Der Vermieter muß in solchen Fällen befürchten, daß der Mieter nach § 564c I BGB die Fortsetzung des Mietverhältnisses auf unbestimmte Zeit verlangt.

Diese Unsicherheit kann für den Vermieter durch eine Übergangsregelung zwischen dem fünften oder auch früheren Jahr der vertraglichen Mietzeit und dem zehnten Jahr einer etwaigen Forsetzung behoben werden. Wenn der Mieter die Fortsetzung auf unbestimmte Zeit verlangt, weil der Vermieter seine besondere Verwendungsabsicht während der vertraglichen Mietzeit noch nicht verwirklichen konnte, so kann der Vermieter das auf unbestimmte Zeit fortgesetzte Mietverhältnis bis zum Ablauf des zehnten Jahres ordentlich kündigen, ohne daß dem Mieter ein Recht zum Widerspruch nach § 556a BGB zusteht. Voraussetzung ist, daß der Vermieter dem Mieter eine gewisse Zeit vor der Kündigung, etwa zwei Jahre, ankündigt, daß er das Mietverhältnis wegen der fortbestehenden Verwendungsabsicht beenden wolle. In diesem Fall sollte wegen des längeren Zeitablaufs ein Wechsel von der bei Vertragsschluß schriftlich mitgeteilten Verwendungsabsicht zu einem anderen nach § 564c II BGB möglichen Grund zugelassen werden, so etwa von Eigenbedarf, der nicht mehr besteht, zu umfassender Modernisierung, die sich inzwischen als notwendig herausgestellt hat.

Vorschlag:

*In § 564c BGB wird als neuer Absatz 3 eingefügt:*

*„Läßt sich die vom Vermieter beabsichtigte Verwendung bei Beendigung der Vertragszeit noch nicht verwirklichen und wird das Mietverhältnis auf Grund des Absatzes 1 auf unbestimmte Zeit fortgesetzt, so kann der Vermieter bis zum Ablauf von zehn Jahren nach Vertragsschluß kündigen, ohne daß der Mieter eine Fortsetzung nach § 556a verlangen kann, wenn er dem Mieter zwei Jahre vor der Kündigung einen der in Absatz 2 genannten Gründe mitgeteilt hat."*

Diese Gesetzesänderung kann dazu beitragen, die bei qualifizierten Zeitmietverträgen bisher auf seiten der Vermieter bestehende Unsicherheit abzubauen und so dem Ziel näher zu kommen, weitere Wohnungsreserven zu mobilisieren.

## 3. Beendigung des befristeten oder des unbefristeten Mietverhältnisses durch außerordentliche Kündigung

Das Gesetz läßt es zu, daß sich die Parteien bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen vorzeitig von einem Mietverhältnis lösen. Dies ist nach den einzelnen Vorschriften entweder unter Einhaltung einer in § 565 V BGB bestimmten gesetzlichen Frist oder fristlos möglich. Hier ist nur auf die außerordentliche befristete Kündigung einzugehen.

### Kündigungsgrund

**5421** Nach § 570 BGB steht Militärpersonen, Beamten, Geistlichen und Lehrern an öffentlichen Unterrichtsanstalten im Falle der Versetzung nach einem anderen Orte das Recht zu, das Mietverhältnis in Ansehung der Räume, welche sie für sich oder die Familie an dem bisherigen Garnisons- oder Wohnorte gemietet haben, unter Einhaltung der gesetzlichen Frist, also der normalen Frist von knapp drei Monaten zu kündigen. Solche Personen können ohne Risiko ein langfristiges Mietverhältnis abschließen und sich im Falle einer Versetzung, auch wenn sie diese selbst betrieben haben, vorzeitig zu Lasten des Vermieters davon lösen.

Die Vorschrift dient keineswegs dem Schutz der Mieter, wie es auf den ersten Blick scheint. Sie soll viel-

mehr im Interesse des Staates die freie Versetzbarkeit der Beamten fördern, unbehindert durch möglicherweise lange Kündigungsfristen. Hierdurch werden die vom Staat zu tragenden Umzugskosten in Grenzen gehalten. Obwohl die Vereinbarkeit des § 570 BGB mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 GG zweifelhaft ist, lehnt die herrschende Meinung eine entsprechende Anwendung auf alle Arbeitnehmer ab.

Vorschlag:

*§ 570 wird aufgehoben.*

Die Vorschrift ist nicht mehr zeitgemäß. Sie begünstigt einseitig den Staat als Dienstherrn und einen Teil seiner Bediensteten zu Lasten des Vermieters, während andere Arbeitnehmer ausgeschlossen sind.

**Kündigungsinteresse**

**5422** Ein anderes Problem ergibt sich daraus, daß die herrschende Meinung bei einem Recht des Vermieters zur außerordentlichen befristeten Kündigung über den jeweiligen gesetzlichen Tatbestand hinaus verlangt, daß dem Vermieter ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 564 b BGB zur Seite steht. Dies wird etwa relevant beim Kündigungsrecht des Vermieters aus § 569 BGB im Falle des Todes des Mieters oder beim Sonderkündigungsrecht des Erstehers eines Grundstücks in der Zwangsversteigerung nach § 57a des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung (ZVG). Hierdurch werden die gesetzlichen Kündigungstatbestände entgegen dem ursprünglichen Konzept eingeengt.

Die Überlagerung der Sonderkündigungsrechte durch die Schutzvorschriften des sozialen Mietrechts, die mit der lückenlosen Gewährleistung des Mieterschutzes gerechtfertigt wird und in Anbetracht der unklaren Gesetzeslage vertretbar ist, führt nicht in allen Fällen zu sachgerechten Ergebnissen. So ist es fragwürdig, auf seiten des Vermieters ein berechtigtes Interesse zu verlangen, wenn er nach § 569 I BGB dem Erben gegenüber kündigen will, dem die Wohnung, in der er bisher nicht gelebt hat, im Wege der Gesamtrechtsnachfolge zugefallen ist. Hier besteht kein schutzwürdiges Interesse des Erben an der Wohnung. Anders ist dies in den sonstigen Fällen der außerordentlichen befristeten Kündigung, die sich gegen den Nutzer der Wohnung richtet. Hier ist nur bei der Kündigung des mehr als dreißig Jahre andauernden Mietverhältnisses nach dem in Ziffer 5401 unterbreiteten Gesetzgebungsvorschlag ein ohne weiteres vorrangiges Erlangungsinteresse des Vermieters anzuerkennen.

Vorschlag 1:

*In § 569 Abs. 1 BGB wird als Satz 3 hinzugefügt:*

*„Die §§ 556a, 564b gelten nicht."*

Diese Bestimmung schließt den Bestandsschutz des sozialen Mietrechts für den Erben aus, der mangels einer Beziehung zu der Wohnung des Erblassers kein schützenswertes Bestandsinteresse hat. Das Eintrittsrecht des Ehegatten und der Familienangehörigen aus § 569a BGB bleibt nach § 569 II BGB unberührt, auch wenn sie zugleich Erben sind.

**5423** Hierbei ergibt sich allerdings ein Folgeproblem, wenn der Kreis der eintrittsberechtigten Personen entsprechend dem Vorschlag unter Ziffer 5431 auf den Ehegatten und Verwandte in auf- und absteigender Linie sowie Geschwister des Mieters beschränkt wird. Gehört der Erbe nicht zu diesem Personenkreis, hat er aber in dem Wohnraum mit dem verstorbenen Mieter einen gemeinsamen Hausstand geführt, so ist ein schützenswertes Bestandsinteresse nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Auch wenn der Schutz nicht so weit gehen soll, ihm ein Eintrittsrecht zuzubilligen, kann die Beendigung des Mietverhältnisses in diesem Fall doch von einem berechtigten Interesse des Vermieters abhängig gemacht werden. Der vorhergehende Vorschlag ist deshalb zu modifizieren.

Vorschlag 2:

*In § 569 Abs. 1 BGB wird als Satz 3 hinzugefügt:*

*„Die §§ 556a, 564b gelten nicht, es sei denn, der Mieter hat in dem Wohnraum mit dem Erben den gemeinsamen Hausstand geführt."*

Die gegenüber dem Vorschlag 1 modifizierte Regelung berücksichtigt ein etwaiges Bestandsinteresse des Erben.

## 4. Fortsetzung des Mietverhältnisses aufgrund der Sozialklausel

**Fortsetzung des gekündigten unbefristeten Mietverhältnisses (§ 556a BGB)**

**5424** Der Mieter kann der Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum nach § 556a I BGB widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann. Bei der Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters werden nur die in dem Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt, soweit nicht die Gründe nachträglich entstanden sind.

Ist der Widerspruch nach der Abwägung der beiderseitigen Interessen begründet, so hat der Mieter nach § 556a II BGB einen Anspruch darauf, daß das Mietverhältnis so lange fortgesetzt wird, wie dies unter Berücksichtigung aller Umstände angemessen ist. Das Gesetz geht davon aus, daß sich die Parteien im Regelfall über eine Fortsetzung des Mietverhältnisses einigen. Kommt keine Einigung zustande, so ergeht nach § 556a III BGB ein Urteil.

**5425** Die praktische Bedeutung der durch das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirt-

schaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht von 1960 eingefügten Sozialklausel hat gegenüber den ersten Jahren ihrer Geltung wesentlich zugenommen. Sie ist nach Meinung der Mieter als Korrektiv zur einseitigen Kündigungsmöglichkeit der Vermieter unverzichtbar (Niederberger, a. a. O., S. 36). Der wichtigste Härtegrund sei die fehlende Ersatzwohnung. Auf eine angebotene bezahlbare Mietwohnung käme häufig eine Vielzahl von Mietinteressenten. Sozial schwächere Einkommensschichten und Problemgruppen hätten deshalb auf dem freien Wohnungsmarkt kaum eine Chance, eine Ersatzwohnung zu finden. Bei der Mieterberatung werde in jedem Fall empfohlen, gegen eine Kündigung Widerspruch einzulegen, da der Mieter nie wissen könne, ob ihm bei Ablauf der Kündigungsfrist eine geeignete Ersatzwohnung zur Verfügung stehe.

Demgegenüber wird von Vertretern der Vermieter bemängelt, daß sich die Bemühungen der Mieter oft darauf beschränken würden, Zeitungsinserate zu sammeln oder sich bei den kommunalen Wohnungsämtern zu melden, um nachweisen zu können, daß sie sich erfolglos um eine Ersatzwohnung bemüht hätten (Niederberger, a. a. O., S. 37). In der Praxis ist festzustellen, daß die Gerichte zum Teil dazu übergehen, auf einen Nachweis der Bemühungen des Mieters um Ersatzwohnraum zu verzichten, weil dies in Anbetracht der Lage auf dem Wohnungsmarkt einer Großstadt ohnehin aussichtslos sei, oder daß sie statt der regelmäßig gebotenen befristeten Fortsetzung des Mietverhältnisses auf eine unbefristete Fortsetzung entscheiden, weil die Lage auf dem Wohnungsmarkt keine Besserung der fehlenden Chance einer Ersatzwohnraumbeschaffung erwarten lasse (LG Düsseldorf WuM 1992, 371).

**5426** Der Gesetzgeber hat die Sozialklausel des § 556a BGB zeitlich vor der Beschränkung des Kündigungsrechts durch § 564b BGB geschaffen. Er hat die Normbereiche nicht systematisch aufeinander abgestimmt, weil die Interessen des Vermieters in beiden Fällen zu berücksichtigen sind, die Interessen des Mieters hingegen - jedenfalls nach dem Gesetz - nur im Rahmen des § 556a BGB. Die Sozialklausel führt deshalb zwangsläufig zu Einzelfallentscheidungen, die über eine oberflächliche Fallgruppenbildung hinaus kaum feste Maßstäbe für eine Beurteilung abgeben. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit für die betroffenen Parteien ist unvermeidlich.

Dieser Nachteil wird auf der anderen Seite bei weitem aufgewogen durch die Möglichkeit, im Rahmen der Sozialklausel auf die individuelle Schutzbedürftigkeit des Mieters abzustellen, wobei auch die bessere finanzielle Lage bei der Frage der Beschaffung von Ersatzwohnraum ins Gewicht fallen kann. Die Sozialklausel ist auch nicht durch längere gerichtliche Räumungsfristen zu ersetzen, wie es in der Praxis vorgeschlagen wird (Niederberger, a. a. O., S. 37). Dies würde die Parteien zwingen, sich vor Gericht auseinanderzusetzen, während die Sozialklausel für den Regelfall von einer gütlichen Einigung ausgeht. Ungeachtet solcher Zukunftsperspektiven ist die Regelung jetzt schon für beide Vertragsseiten verbesserungsfähig.

**5427** Im Interesse des Mieters liegt es, den Personenkreis, für den Härtegründe berücksichtigt werden können, zu präzisieren. Nach § 556a I 1 BGB kommt es darauf an, ob die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde. Das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung stellt auf den Mieter oder ein bei ihm lebendes Mitglied seiner Familie ab. Die Härte liegt in dem drohenden Verlust der Wohnung für eine bei ihm lebende Person. Es wäre deshalb nicht sachgerecht, den Begriff der Familie entsprechend dem Vorschlag zu § 564b II Nr. 2 BGB auf den Ehegatten und Verwandte in auf- und absteigender Linie zu beschränken (Ziffer 5404). Wenn der Kündigungstatbestand dem Vermieter ein berechtigtes Interesse auch für die zu seinem Hausstand gehörenden Personen zugesteht, ohne daß es hierbei auf eine Familienangehörigkeit ankommt, so kann in ähnlicher Weise ein Interesse des Mieters akzeptiert werden, daß der gleiche Personenkreis auf seiner Seite berücksichtigt wird. Damit würde sich der Meinungsstreit erledigen, welche Formen des menschlichen Zusammenlebens im Rahmen der Sozialklausel eine Rolle spielen.

Vorschlag:

*In § 556a Abs. 1 Satz 1 BGB werden die Worte „seine Familie" durch die Worte „die zu seinem Hausstand gehörenden Personen" ersetzt.*

Damit wird der gesamte schutzbedürftige Personenkreis auf seiten des Mieters erfaßt.

**5428** Für den Vermieter liegt eine Gefahrenquelle darin, daß bei der Würdigung seiner berechtigten Interessen nach § 556a I 3 BGB nur die in dem Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt werden, soweit die Gründe nicht nachträglich entstanden sind. Gibt er keine Gründe an, was nach der derzeitigen Rechtslage für die Kündigung von Einliegerwohnraum nach § 564b IV BGB nicht erforderlich ist (Ziffer 5411), so fällt die einseitige Interessenbewertung ohne weiteres zugunsten des Mieters aus. Gibt der Vermieter von mehreren Gründen nur einen an, der die Kündigung an sich trägt, obwohl er noch weitere Gründe anführen könnte, so schmälert er seine Chancen für die Interessenabwägung, während der Mieter seine Gründe in vollem Umfang und jederzeit einbringen kann. Wenn das Gesetz hingegen für den Vermieter nur nachträglich entstandene Gründe zuläßt, zeigt es, daß es gar nicht darum geht, den Mieter vor Überraschungen zu schützen. Vielmehr soll der Vermieter mit der scharfen Sanktion eines Ausschlusses gezwungen werden, von Anfang an sämtliche Gründe offenzulegen. Gewiß wird dadurch erreicht, daß der Mieter die Erfolgsaussichten eines Widerspruchs besser einschätzen kann. Aber der Widerspruch kostet noch nichts, wogegen der bei der Begründung des Kündigungsschreibens nachlässige Vermieter unnötig bestraft wird. Dies kann indessen durch die Auferlegung der Kosten in einem etwaigen Prozeß besser geahndet werden.

Vorschlag:

*§ 556a Abs. 1 Satz 3 BGB wird aufgehoben.*

Hierdurch wird eine Gefahrenquelle für den Vermieter beseitigt, durch formalistische Anforderungen sein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses nicht durchsetzen zu können. Damit wird zugleich unterstrichen, daß die Anforderungen an die Begründung des Kündigungsschreibens durch die vorgeschlagene Änderung des § 564b III BGB herabgesetzt werden (Ziffer 5414).

**5429** Die Vorschriften des § 556a BGB gelten nach dessen Abs. 8 nicht für Mietverhältnisse der in § 564b VII Nr. 1, 2, 4 und 5 BGB genannten Art. Zu ergänzen ist, daß dies auch nach § 564c II BGB für den qualifizierten Zeitmietvertrag und nach § 565d III BGB unter bestimmten Voraussetzungen bei der Kündigung von Werksmietwohnungen gilt.

Die Verweisung in § 556a VIII auf § 564b VII BGB läßt mit der Nr. 3 Wohnraum aus, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist. Dadurch stimmen die Ausnahmetatbestände nicht überein. Dem Interesse der Bewohner solcher Heime, den Schutz der Sozialklausel zu genießen, steht jedoch das öffentliche Interesse an einer gleichmäßigen und vom Rotationsprinzip beherrschten Vergabe der Heimplätze gegenüber, das schon für die Ausnahme in § 564b VII Nr. 3 BGB maßgebend ist. Besonderen Härten, etwa einer Kündigung in der Zeit der Examensarbeiten, kann durch eine gerichtliche Räumungsfrist nach § 721 ZPO Rechnung getragen werden. Ebenso ist der vorgeschlagene neue Ausnahmetatbestand des § 564b VII Nr. 6 BGB bei einem Probemietverhältnis auf der Grundlage eines Belegungsrechts von der Sozialklausel auszunehmen.

Vorschlag:

*§ 556a Abs. 8 BGB erhält folgende Fassung:*

*„Diese Vorschriften gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564b Abs. 7 genannten Art."*

Die Regelung vereinheitlicht die Ausnahmen vom Kündigungsschutz. Weitere Ausnahmen werden für die Teilkündigung nicht zum Wohnen bestimmter Nebenräume nach § 564b II Nr. 4 BGB und von Einliegerwohnraum nach § 564b IV BGB an anderer Stelle vorgeschlagen (Ziffern 5410, 5411).

### Weitere Fortsetzung des Mietverhältnisses (§ 556c BGB)

**5430** Nach der ursprünglichen Fassung des § 556a IV Nr. 3 BGB war ein Anspruch des Mieters auf Fortsetzung ausgeschlossen, wenn das Mietverhältnis auf Widerspruch des Mieters bereits einmal durch Einigung der Parteien oder durch ein gerichtliches Urteil fortgesetzt worden war. Dieser Ausschluß wurde 1964 durch Einfügung des § 556c BGB beseitigt, um die wiederholte Verlängerung eines bereits früher aufgrund der Sozialklausel fortgesetzten Mietverhältnisses zu ermöglichen. Dies hängt im einzelnen von der Art des Mietverhältnisses und von einer Änderung oder dem Nichteintritt von Umständen ab, die für die ursprüngliche Fortsetzung bestimmend gewesen waren.

Die Vorschrift hat offenbar äußerst geringe praktische Bedeutung. Soweit ersichtlich, sind hierzu nur zwei Gerichtsentscheidungen veröffentlicht worden. Da die Regelung zudem recht kompliziert ist, sollte sie aufgehoben werden.

Vorschlag:

*§ 556c BGB wird aufgehoben.*

Die Aufhebung dient der Rechtsvereinfachung und der Entlastung des BGB. Soweit es sich als notwendig erweist, ein Mietverhältnis aufgrund der Sozialklausel wiederholt fortzusetzen, reichen hierfür die normalen Bestimmungen der §§ 556a, 556b BGB aus.

## 5. Eintritt von Ehegatten und Familienangehörigen in das Mietverhältnis (§§ 569a, 569b, 549 II BGB)

**5431** Normalerweise gehört das Mietverhältnis eines verstorbenen Mieters zu seinem Nachlaß und geht nach den §§ 1922, 1967 BGB im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf den Erben über. Ein Mietverhältnis über Wohnraum, den Eheleute gemeinschaftlich gemietet haben und in dem sie den gemeinsamen Hausstand führen, wird hingegen nach § 569b BGB beim Tode eines Ehegatten mit dem überlebenden Ehegatten fortgesetzt. War der Verstorbene alleiniger Mieter des Wohnraums, in dem er mit seinem Ehegatten den gemeinsamen Hausstand geführt hatte, so tritt nach § 569a I BGB mit dem Tode der überlebende Ehegatte in das Mietverhältnis ein. In beiden Fällen handelt es sich um eine Sonderrechtsnachfolge, durch die etwaige Erben verdrängt werden.

Ist in dem Wohnraum ein gemeinsamer Hausstand mit einem oder mehreren anderen Familienangehörigen geführt worden, so treten diese mit dem Tode des Mieters in das Mietverhältnis ein. Das gleiche gilt, wenn der Mieter einen gemeinsamen Hausstand mit seinem Ehegatten und einem oder mehreren anderen Familienangehörigen geführt hat und der Ehegatte den Eintritt in das Mietverhältnis ablehnt.

Die Bestimmungen der §§ 569a, 569b BGB bezwekken, dem Ehegatten oder den Familienangehörigen einen mietrechtlichen Bestandsschutz zukommen zu lassen, der unabhängig von einer etwaigen Erbfolge ist. Diese Personen werden in besonderer Weise für schutzbedürftig gehalten, weil die mit dem Mieter gemeinsam bewohnten Räume für sie den Mittelpunkt der Lebensführung bilden, den sie durch den Tod des Mieters nicht verlieren sollen.

Die Folge dieser Regelung besteht darin, daß dem Vermieter jedenfalls nach § 569a BGB kraft Gesetzes Personen als neue Mieter zufallen, mit denen er bisher keine vertraglichen Beziehungen hatte und die er sich nicht selbst aussuchen konnte. Da das Eintritts-

recht in ein bestimmtes Mietverhältnis in dessen Zeitablauf nicht begrenzt ist, kann es sich beim Tode des eingetretenen Mietnachfolgers zugunsten der von ihm neu in den Hausstand aufgenommenen Familienangehörigen ständig wiederholen. Das Mietverhältnis wird gleichsam verewigt. Hierdurch eröffnen sich erhebliche Mißbrauchsmöglichkeiten, indem ältere oder kranke Mieter unabhängig von einer engeren Beziehung Familienangehörige im weitesten Sinne in ihren Hausstand aufnehmen, um ihnen auf diese Weise die Wohnung zukommen zu lassen.

Daß einem Vertragsteil kraft Gesetzes ein neuer Vertragspartner aufgedrängt wird, ist bei der Erbfolge immer so. Wegen der bei einem Mietverhältnis engeren Beziehung als bei anderen Dauerschuldverhältnissen trägt das Gesetz dem Wechsel des Vertragspartners durch das Recht zur außerordentlichen befristeten Kündigung nach § 569 I BGB Rechnung, wenn auch nach der herrschenden Meinung für den Vermieter überlagert durch das Erfordernis eines berechtigten Interesses (Ziffer 5422). Im Falle des § 569a BGB besteht das Kündigungsrecht jedoch nur, wenn in der Person des Eingetretenen ein wichtiger Grund vorliegt. Damit sind die Anforderungen an eine Kündigung wesentlich erhöht. Dies hat im Normalfall einen Ausschluß der Kündigung zur Folge.

Es kommt hinzu, daß der Mieter für die Aufnahme des Ehegatten oder der Kinder keine Erlaubnis des Vermieters aus § 549 I BGB benötigt, da dies zum vertragsmäßigen Gebrauch der Mietsache gehört. Bei der Aufnahme anderer Familienangehöriger werden in der Regel die Voraussetzungen des § 549 II BGB erfüllt sein, wonach der Mieter bei Vorliegen eines berechtigten Interesses einen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis hat. Besonders problematisch wird es, wenn der in die Wohnung aufgenommene Dritte nicht Familienangehöriger im Rechtssinne, sondern Partner einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft ist. Auch hier wird in aller Regel ein berechtigtes Interesse anerkannt, so daß ein Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis für die Aufnahme in die Wohnung besteht. Stirbt der Mieter später, wird dem Lebensgefährten nach verbreiteter Auffassung in der Praxis und unter Billigung des BVerfG (BVerfGE 82, 6 = NJW 1990, 1593) in weiter Auslegung des Begriffs des Familienangehörigen oder überwiegend in analoger Anwendung des § 569a BGB ein Recht zum Eintritt in das Mietverhältnis zuerkannt. Auch hierbei kann das Mietverhältnis durch Aufnahme eines Ersatzgefährten verstetigt werden.

Der gesetzlich nicht fest begrenzte Begriff der Familienangehörigen und seine weitere Ausdehnung in der Praxis haben das Eintrittsrecht nach § 569a BGB nahezu schrankenlos werden lassen. Anders als in der ursprünglichen Form, die im Mieterschutzgesetz von 1923 enthalten war, ist die Rechtsnachfolge in das Mietverhältnis heute von der Erbfolge und einem bestimmten Verwandtschaftsgrad gelöst. Es kommt im Grunde nur noch darauf an, daß ein gemeinsamer Hausstand geführt worden ist. Da der Vermieter die Erfüllung dieses Tatbestandsmerkmals wegen des Anspruchs auf Erlaubnis nach § 549 II BGB kaum verhindern kann, wird seine Verfügungsfreiheit nachhaltig beschränkt.

Auch wenn im Rahmen des § 556a BGB dafür plädiert wird, in die Interessenabwägung zugunsten des Mieters Härtegründe auf seiten aller zu seinem Hausstand gehörenden Personen einzubeziehen (Ziffer 5427), entsteht kein Widerspruch, wenn für § 569a BGB vorgeschlagen wird, den Kreis der eintrittsberechtigten Personen enger zu fassen. Die Berücksichtigung einer Härte und der Eintritt in ein Mietverhältnis sind grundverschieden. Das Eintrittsrecht sollte auf den Ehegatten und Verwandte in auf- und absteigender Linie sowie die Geschwister des Mieters begrenzt werden. Dies würde dem auf seiten des Vermieters für die Kündigung wegen Eigenbedarfs vorgeschlagenen Begriff entsprechen (Ziffer 5404). Zugleich sollte verhindert werden, daß das Mietverhältnis durch Sondernachfolge über lange Zeiträume hinweg mit unveränderten Vertragsbedingungen fortzuführen ist. Dem Vermieter ist deshalb in Anlehnung an § 556a II 2 BGB das Recht einzuräumen, beim Eintritt des Ehegatten oder eines Familienangehörigen eine angemessene Änderung der Vertragsbedingungen zu verlangen, wenn dem Vermieter nicht zuzumuten ist, das Mietverhältnis nach den bisher geltenden Bedingungen fortzusetzen. Wenn sich die Parteien nicht einigen können, wird das Mietverhältnis nur auf bestimmte Zeit fortgesetzt, sofern der Vermieter keine unangemessenen Vertragsbedingungen gefordert hat. Hierüber hat im Streitfall das Gericht zu entscheiden. Für die Befristung kommt ein Jahr in Betracht, um dem eingetretenen Mieter die Suche einer neuen Wohnung zu ermöglichen.

Vorschlag:

*§ 569a BGB wird wie folgt geändert:*

1. *In Abs. 2 Satz 1 bis 4 und Abs. 3 bis 5 werden die Worte „anderen Familienangehörigen" durch die Worte „Verwandten in auf- oder absteigender Linie oder Geschwistern des Mieters" ersetzt.*

2. *Als neuer Absatz 5 wird hinzugefügt:*

   *„Ist dem Vermieter nicht zuzumuten, das Mietverhältnis nach den bisher geltenden Vertragsbedingungen fortzusetzen, so kann er eine angemessene Änderung der Bedingungen verlangen. Wenn sich die Parteien trotz einer vom Vermieter verlangten angemessenen Änderung nicht einigen, endet das Mietverhältnis ein Jahr nach dem Eintritt des Mieters."*

Die Regelung begrenzt den eintrittsberechtigten Personenkreis bei der Sondernachfolge in ein Mietverhältnis. Die in der Sondernachfolge und insbesondere deren Verstetigung liegende Belastung des Vermieters wird durch das Recht abgemildert, eine angemessene Anpassung der Vertragsbedingungen zu verlangen. Wenn sich die Parteien nicht einigen, endet das Mietverhältnis durch Fristablauf ein Jahr nach dem Eintritt des Mieters. In diesem Fall sollte die Sozialklausel anwendbar bleiben.

## 6. Vorkaufsrecht des Mieters (§ 570 b BGB)

**5432** Die Rechtsstellung des Mieters einer Eigentumswohnung wird unter den Voraussetzungen des § 570 b BGB durch ein Vorkaufsrecht verstärkt. Werden vermietete Wohnräume, an denen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet worden ist oder begründet werden soll, an einen Dritten verkauft, so ist der Mieter zum Vorkauf berechtigt. Dies gilt nicht, wenn der Vermieter die Wohnräume an eine zu seinem Hausstand gehörende Person oder an einen Familienangehörigen verkauft.

Die Regelung ist durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 eingefügt worden. Als Vorbild diente der bereits 1981 geschaffene § 2 b WoBindG im Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus. Das Vorkaufsrecht bezweckt, den Mieter vor einer Verdrängung im Zusammenhang mit einer Umwandlung bei frei finanzierten oder bindungsfrei gewordenen Wohnungen zu schützen. Dies wird in der Gesetzesbegründung für nicht weniger dringlich gehalten als bei Sozialwohnungen. Auch wenn bereits heute eine umgewandelte Wohnung vielfach vorrangig dem Mieter zum Kauf angeboten werde, sei die Einführung des Vorkaufsrechts erforderlich, um den Mieter in allen Verkaufsfällen zu schützen, es sei denn, die Wohnung werde an eine zum Kreis der durch eine Eigenbedarfskündigung begünstigten Personen verkauft. Dem Mieter sei Gelegenheit zum Kauf der Wohnung zu geben und dafür zu sorgen, daß er sie zu einem Kaufpreis erwerben könne, den auch ein Dritter zu zahlen bereit sei. So könne der Mieter vor seiner Entscheidung über den Kauf der Wohnung abwarten, ob der Vermieter einen anderen Käufer finde und ob dieser gegebenenfalls nur sein Kapital anlegen wolle, so daß eine Kündigung des Mietverhältnisses nicht zu besorgen sei.

Mit dieser Gesetzesbegründung werden neben den positiven Seiten der Regelung auch ihre negativen Auswirkungen offengelegt. Dem Mieter wird durch das Vorkaufsrecht nicht nur ein Umzug in eine neue Wohnung erspart, sondern er wird schon der Sorge enthoben, überhaupt eine neue Wohnung suchen zu müssen. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß für eine vermietete Eigentumswohnung der Kaufpreis meist um 30 vH oder mehr niedriger ist als bei einer unvermieteten Wohnung. Es ist zu vermuten, daß die Preisdifferenz bei Fortbestand der heutigen Gesetzeslage aufgrund der schärferen Beschränkungen einer Kündigung durch das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung noch weiter anwachsen wird. Der Mieter kann sein Vorkaufsrecht zu den Bestimmungen ausüben, die zwischen dem Verkäufer und dem Dritten vereinbart worden sind (§ 505 II BGB). Er kommt dadurch in den Genuß des niedrigeren Kaufpreises, dessen Ursache er selbst durch den Fortbestand des Mietverhältnisses gesetzt hat. Er kann sogar abwarten, ob der Eigentümer überhaupt einen Käufer findet, der weder durch das Mietverhältnis noch durch das Vorkaufsrecht abgeschreckt wird. Die Differenz zu dem Verkehrswert in unvermietetem Zustand fällt dem Mieter zu Lasten des Eigentümers ohne Rücksicht auf seine individuelle soziale Bedürftigkeit zu.

Die Problematik dieser Regelung ist in der Kommission eingehend erörtert worden. Neben der Aufhebung wurde eine Änderung diskutiert. So wurde erwogen, dem Mieter unabhängig von einem Verkaufsfall ein Optionsrecht zu einem vom Vermieter genannten Preis einzuräumen. Mache der Mieter von der Option keinen Gebrauch und werde die Wohnung anschließend an Dritte verkauft, so stehe ihm das Vorkaufsrecht zu. Als weitere Änderung wurde erwogen, dem Vermieter ein Rückkaufsrecht zu dem Preis einzuräumen, den er beim Verkauf erhalten habe, wenn der Mieter die Wohnung innerhalb von fünf Jahren zu einem höheren Preis weiterverkaufe. Die Vorschläge wurden mehrheitlich aus Gründen des Mieterschutzes abgelehnt. Als einzige Änderung des § 570 b BGB bleibt deshalb, den Begriff des Familienangehörigen an die vorgeschlagene Fassung des § 564 b II Nr. 2 BGB anzupassen (Ziffer 5404).

Vorschlag:

*In § 570 b Abs. 1 Satz 2 BGB werden hinter dem Wort „Familienangehörigen" die Worte „im Sinne des § 564 b Abs. 2 Nr. 2 Satz 2" eingefügt.*

Hierdurch wird die Begrenzung des begünstigten Personenkreises auf den Ausschluß des Vorkaufsrechts des Mieters bei einem Verkauf an diese Personen übertragen.

## 7. Räumungsprozeß und Zwangsvollstreckung

**5433** Ist das Mietverhältnis beendet, ohne daß der Mieter die Wohnung räumt, oder besteht zwischen den Parteien Streit über die Beendigung, so ist der Vermieter auf eine Räumungsklage angewiesen, um seinen angenommenen Herausgabeanspruch durchzusetzen. Für das Verfahren sind nach § 23 Nr. 2 a) Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) in 1. Instanz die Amtsgerichte und nach § 72 GVG in 2. Instanz die Landgerichte zuständig.

Die Probleme des Räumungsprozesses sind zum Teil allgemeiner Natur und in der hohen Belastung der Gerichte begründet, die sich auf alle Gerichtsverfahren negativ auswirkt. Zwischen dem Einreichen der Räumungsklage und dem ersten Verhandlungstermin liegen in der Regel drei Monate und mehr. Zwischen mündlicher Verhandlung und Verkündungstermin vergehen häufig wiederum zwei bis drei Monate. Kommt es zu einer Beweisaufnahme, verstreicht weitere Zeit. So hat der Vermieter oft erst nach sechs bis acht Monaten ein Urteil als vollstreckbaren Titel in der Hand. Legt eine Partei Berufung ein, vergehen in der Regel bis zur Berufungsverhandlung weitere drei bis sechs Monate, teilweise auch mehr. Zwischen der Einleitung der Zwangsvollstreckung und einem vom Gerichtsvollzieher angesetzten Termin zur Zwangsräumung können wiederum drei Monate liegen (Niederberger, a. a. O., S. 31 f, 46 ff).

Unabhängig von der Verfahrensdauer ergeben sich weitere Probleme. Der Vermieter muß die Kosten

einer Räumungsklage vorschießen. Selbst wenn er den Prozeß gewinnt, ist nicht gewährleistet, daß er die Kosten von einem zahlungsschwachen Mieter erstattet bekommt. Hat der Mieter aber eine Rechtsschutzversicherung abgeschlossen, ändert sich sein Konfliktverhalten entscheidend. Die Prozeßbereitschaft wächst ebenso wie die Bereitschaft, den Prozeß durch zwei Instanzen zu treiben. Die Vergleichsbereitschaft nimmt hingegen ab (Niederberger, a.a.O., S. 32, 50f). Mieterberater bestätigen, daß 70 vH und mehr der Mieter, die es auf einen Räumungsprozeß ankommen ließen, rechtsschutzversichert seien. Der Grad der Rechtsschutzversicherten auf seiten der Vermieter ist demgegenüber äußerst gering. Viele Mietrichter machten bei der Befragung die Rechtsschutzversicherungen und deren mangelnde Überprüfung der Erfolgsaussichten einer Klage für die ständig wachsende Zahl von Mietprozessen mitverantwortlich.

**5434** Hat der Vermieter ein Räumungsurteil erwirkt, kann er daraus die Zwangsvollstreckung betreiben und die Wohnung durch einen Gerichtsvollzieher nach § 885 der Zivilprozeßordnung (ZPO) räumen lassen. Dem Mieter als Räumungsschuldner stehen hiergegen die Instrumente des Räumungsschutzes zur Verfügung. Dazu gehören die einstweilige Einstellung der Zwangsvollstreckung nach den §§ 707, 719 ZPO, wenn der Mieter Berufung gegen das erstinstanzliche Urteil eingelegt hat, ferner die Gewährung einer gerichtlichen Räumungsfrist von höchstens einem Jahr gemäß den §§ 721, 794a ZPO und schließlich nach § 765a ZPO die Aufhebung einer Vollstreckungsmaßnahme, wenn diese unter voller Würdigung des Schutzbedürfnisses des Gläubigers wegen ganz besonderer Umstände eine Härte bedeutet, die mit den guten Sitten nicht vereinbar ist.

**5435** Das Räumungsverfahren kann ferner dadurch verzögert werden, daß die Obdachlosenbehörde den Räumungsschuldner aufgrund der einschlägigen öffentlich-rechtlichen Gesetzesbestimmungen wieder in die Wohnung einweist, wobei ein Nutzungsverhältnis zwischen Behörde und Räumungsgläubiger begründet wird. Da den Behörden häufig kein Ersatzwohnraum zur Verfügung steht, wird hiervon vor allem bei Familien oder Alleinerziehenden mit Kindern Gebrauch gemacht.

**5436** Räumungsschutz im Zwangsvollstreckungsverfahren ist notwendig, weil in diesem Verfahrensabschnitt Umstände auftreten können, die im Erkenntnisverfahren bis zum Erlaß des Räumungsurteils noch nicht berücksichtigt werden konnten. Die eigentliche Ursache für die lange Zeit, die bis zur Räumung verstreicht, liegt in dem häufig über zwei Instanzen gehenden Verfahren vor den Amts- und den Landgerichten. Dies mag zur besseren Sachaufklärung und Urteilsfindung gerechtfertigt sein. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist ein Verfahren über mehrere Instanzen keineswegs geboten (BVerfGE 83, 24 = NJW 1991, 1283). Die dadurch eintretenden Verzögerungen können dem Rechtsstaatsprinzip sogar zuwiderlaufen.

In Anbetracht der zunehmenden allgemeinen Belastung der Gerichte ist deshalb zu empfehlen, Räumungsverfahren auf eine Instanz zu beschränken und die Zuständigkeit ausschließlich den Landgerichten zuzuweisen. Damit wird die Zuständigkeit auch vom Streitwert unabhängig.

Vorschlag:

1. *§ 23 Nr. 2a) GVG erhält folgende Fassung:*

   *„Streitigkeiten über Ansprüche aus einem Mietverhältnis über Wohnraum oder über den Bestand eines solchen Mietverhältnisses mit Ausnahme der auf Herausgabe des Wohnraums gerichteten Klage; diese Zuständigkeit ist ausschließlich;"*

2. *§ 71 Abs. 2 GVG wird um folgende Nr. 3 ergänzt:*

   *„3. für Ansprüche auf Herausgabe von Wohnraum."*

Da nach § 71 I GVG vor die Zivilkammern der Landgerichte alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten gehören, die nicht den Amtsgerichten zugewiesen sind, wird auf der Grundlage des geänderten § 23 Nr. 2a) GVG zunächst die allgemeine Zuständigkeit der Landgerichte für Klagen auf Herausgabe von Wohnraum begründet. Die Zuständigkeit sollte unabhängig vom Streitwert und einer abweichenden Gerichtsstandsvereinbarung sein. Deshalb ist auch § 71 II GVG zu ergänzen.

**5437** Für den Vermieter ist es besonders ärgerlich, wenn er die Räumung der Wohnung gerichtlich durchgesetzt hat, der Räumungsschuldner aber sogleich von der Obdachlosenbehörde wieder eingewiesen wird. Dies ist bei Räumung wegen Zahlungsverzugs erträglich, wenn die öffentliche Hand die Mietzahlungen übernimmt. Für den Vermieter ist es jedoch unzumutbar, wenn ein Mieter wieder eingewiesen wird, der aufgrund einer fristlosen Kündigung wegen schwerwiegender Vertragsverletzung, insbesondere nachhaltiger Störung des Hausfriedens zur Räumung verpflichtet war.

Vorschlag:

*In den einschlägigen Verwaltungsgesetzen der Länder wird durch eine besondere Vorschrift ausgeschlossen, daß Personen, die wegen schwerwiegender Vertragsverletzung, insbesondere nachhaltiger Störung des Hausfriedens zur Räumung verurteilt worden sind, nicht durch Verwaltungsakt wieder in dieselbe oder eine andere Wohnung des Vermieters eingewiesen werden.*

Die Regelungen dienen dem Rechtsfrieden.

# V. Mieterhöhungsverfahren

## 1. Vergleichsmieteverfahren (§ 2 MHRG)

### Grundlagen

**5501** Nach § 1 MHRG ist die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum zum Zwecke der Mieterhöhung ausgeschlossen. Der Vermieter kann eine Erhöhung des Mietzinses nach Maßgabe der §§ 2 bis 7 MHRG verlangen, wenn die Parteien das Erhöhungsrecht nicht vertraglich ausgeschlossen haben. In § 2 MHRG ist die Erhöhung des Mietzinses im Wege des Vergleichsmieteverfahrens geregelt.

Im Regierungsentwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs von 1970 war noch vorgesehen, daß in Gebieten mit besonderem Wohnungsbedarf eine Kündigung zulässig sein sollte, wenn zum Zwecke der Erhöhung ein Mietzins angestrebt werde, der eine marktgerechte Verzinsung des Eigenkapitals sicherstellen solle (BT-Drucks. VI/1549, S. 2). Der Entwurf ist nicht Gesetz geworden, weil der Mehrheit des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags eine Einschränkung des Geltungsbereichs auf Gebiete besonderen Wohnungsbedarfs weder zweckmäßig noch geboten erschien (Ausschußbericht, BT-Drucks. VI/2421, S. 3f). Das Vergleichsmieteverfahren wurde damit begründet, eine nicht gerechtfertigte Ausnutzung der sich aus der Mangellage ergebenden Möglichkeiten auszuschließen. Deshalb müsse für das Erhöhungsverlangen eine Obergrenze vorgesehen werden. Hierbei sei auf die „ortsübliche Vergleichsmiete" abzustellen. Das Erhöhungsverlangen solle nur gerechtfertigt sein, wenn der angestrebte Mietzins die üblichen Entgelte für vergleichbaren Wohnraum nicht übersteige. Damit bleibe dem Vermieter ein angemessener marktorientierter Ertrag der Vermietung garantiert, während andererseits der Mieter vor überhöhten Forderungen, die nur aufgrund der Mangellage durchsetzbar wären, geschützt sei.

Hervorzuheben ist, daß hierbei auf einen „angemessenen marktorientierten Ertrag" der Vermietung abgestellt wird, nicht aber auf den am Markt erzielbaren Mietzins. Damit liegt die Tendenz des Vergleichsmieteverfahrens von Anfang an eindeutig darin, die Mietpreise zu begrenzen.

**5502** Dies führt zu der Frage, ob ein solches Ziel, unabhängig von den konkreten Marktverhältnissen nicht mehr als einen „angemessenen marktorientierten Ertrag" der Vermietung zuzugestehen, nicht zu unerwünschten Nebenwirkungen führt. Die grundlegende Bedeutung einer freien Mietpreisbildung für den gesamten Wohnungsmarkt ist im 1. Kapitel ausführlich behandelt. Dort wird deutlich, daß ein freier Wohnungsmarkt nur funktionieren kann, wenn eine Rendite zu erzielen ist, bei der sich eine Investition lohnt. Mietpreisbindungen, die den Marktmechanismus außer Kraft setzen, würden den Wohnungsmarkt erlahmen lassen und das Problem, die Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen, ganz auf den Staat verlagern. Dieser Aufgabe gerecht zu werden, ist der Staat schon aus finanziellen Gründen nicht in der Lage. Mietpreisbegrenzungen sollten deshalb auf keinen Fall unabhängig von den konkreten Marktverhältnissen verfolgt werden.

So weit geht das derzeit geltende Vergleichsmietensystem auch nicht. Es enthält zwar eine ganze Reihe von Elementen, die den Mietpreis begrenzen oder nur eine verzögerte Anpassung zulassen. Insgesamt kann dieses System jedoch marktorientiert und zugleich so ausgestaltet werden, daß der Mieter im Prinzip vor unangemessenen Mieterhöhungsforderungen bewahrt ist. Der Mieter könnte sich sogar selbst helfen und sich solchen Forderungen entziehen, indem er das Recht zur außerordentlichen befristeten Kündigung nach § 9 I MHRG in Anspruch nimmt. Dies ist aber bei der heutigen Lage auf dem Wohnungsmarkt und der mit einem Umzug verbundenen Belastungen nur scheinbar ein Ausweg.

Alle Reformüberlegungen zum Mieterhöhungsverfahren müssen deshalb bei dem Ziel ansetzen, dem Vermieter die Rentabilität des Hausbesitzes zu erhalten, den Mieter aber nicht zur Aufgabe seiner Wohnung durch eine unangemessene Mieterhöhung zu zwingen. Dieses Ziel kann durch eine Begrenzung auf die ortsübliche Vergleichsmiete typischerweise erreicht werden. Alle darüber hinausgehenden Elemente der Mietpreisbegrenzung und verzögerten Anpassung sind indessen zu beseitigen. Sie führen zu Lasten des Vermieters nur zu vorübergehenden finanziellen Vorteilen des Mieters, ohne von der elementaren Bedeutung zu sein, die der Fortbestand des Mietverhältnisses erfordert.

Den bedürftigen Mietern ist eine ausreichende Unterstützung in Form eines der Marktentwicklung angepaßten Wohngeldes zu gewähren, um sie in die Lage zu versetzen, für sich und ihre Familienangehörigen eine Wohnung in angemessener Größe und Ausstattung zu behalten oder anzumieten (Ziffern 6225ff).

### Wartefrist

**5503** Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzinses nach § 2 I 1 Nr. 1 MHRG verlangen, wenn der Mietzins seit einem Jahr unverändert ist. Die Vorschrift bezweckt, eine gewisse Kontinuität sicherzustellen (Ausschußbericht, BT-Drucks. VI/2421, S. 4) und den Mieter vor allzu rasch aufeinanderfolgenden Mieterhöhungen zu schützen. Damit soll zwischen den Parteien Rechtsfrieden gewährleistet werden (OLG Oldenburg WuM 1981, 83; 1982, 105).

Nach früher vielfach vertretener Meinung war ein Mieterhöhungsverlangen wirksam, wenn es dem Mieter zwar vor Ablauf der einjährigen Wartefrist zuging, die Mieterhöhung aber erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten sollte und auch die Zustimmungs- und die Klagefrist von jeweils zwei Monaten aus § 2 III MHRG nach Ablauf der Jahresfrist begannen. Das Erhöhungsverlangen durfte allerdings nicht schon Monate vor Ablauf der Wartefrist zugehen. Dieser Meinung und der daraus folgenden Differenzierung ist der BGH aus Gründen der Rechtssicherheit entgegengetreten (BGHZ 123, 37 = NJW 1993, 2109). Nach seiner Auffassung ist ein vorzeitiges Mieterhöhungsverlangen schlechthin unwirksam, weil die zeitliche Grenze für ein zulässiges vorzeitiges Verlangen nicht zu bestimmen sei.

Diese Auffassung hat zur Folge, daß die Zustimmungs- und die Klagefrist niemals genau mit Ablauf der Wartefrist beginnen können. Das führt entgegen der Annahme des BGH nach den komplizierten Vorschriften über die Fristberechnung nach den §§ 186 ff BGB in der Regel zu einer Verlängerung um einen Monat und verzögert die Mieterhöhung. Ein unwirksames Erhöhungsverlangen kann nach § 2 III 2 MHRG zwar im Prozeß nachgeholt werden, löst aber erneut die Zustimmungsfrist des § 2 III 1 MHRG von zwei Monaten aus.

**5504** Wenn das Gesetz durch die Wartefrist eine gewisse Kontinuität sicherstellen und rasch aufeinanderfolgende Mieterhöhungen verhindern will, so reicht es aus, wenn der Mietzins ein Jahr unverändert bleibt. In der Praxis ist ohnehin von längeren Zeitspannen auszugehen. Alle verfahrensrechtlich bedingten Verzögerungen sind nichts anderes als eine verdeckte Verlängerung der Wartefrist. Dies gilt auch für die von der Rechtsprechung entwickelte Auffassung, das Erhöhungsverlangen könne frühestens nach Ablauf der Wartefrist wirksam zugehen. Durch die Möglichkeit, den Mietzins grundsätzlich im jährlichen Rhythmus anzupassen, signalisiert das Gesetz jedem Mieter, daß er mit einer Erhöhung rechnen muß. Es gibt deshalb keinen überzeugenden Grund, den Mieter nicht auch konkret über eine geplante Erhöhung in Kenntnis zu setzen und den Zugang des Erhöhungsverlangens vor Ablauf der Wartefrist zuzulassen. Dabei muß nur gewährleistet sein, daß dem Mieter angemessene Zeit bleibt, sich auf die Mieterhöhung einzustellen. Diesem Anliegen trägt die Zustimmungsfrist des § 2 III 1 MHRG Rechnung (Ziffer 5518).

Vorschlag:

*§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 MHRG erhält folgende Fassung:*

*„1. der Mietzins in dem Zeitpunkt, zu dem er die Erhöhung begehrt, von Erhöhungen nach den §§ 3 und 4 abgesehen, seit einem Jahr unverändert ist,"*

Diese Regelung gestattet einen Zugang des Erhöungsverlangens beliebige Zeit vor Ablauf der einjährigen Wartefrist, führt aber im Zusammenwirken mit der Zustimmungsfrist und dem in § 2 IV MHRG (Ziffer 5520) bestimmten Zeitpunkt für den Eintritt der Mieterhöhung dazu, daß der Mietzins tatsächlich im jährlichen Abstand erhöht werden kann. Dies setzt voraus, daß die Erhöhungserklärung in einem Zeitpunkt zugeht, der noch einen gleichzeitigen Ablauf der Wartefrist und der Zustimmungsfrist zuläßt. Die Beschränkung anderweitiger Erhöhungen auf die §§ 3 und 4 MHRG hängt mit dem Vorschlag zusammen, § 5 MHRG aufzuheben (Ziffer 5531).

**Begriff der Vergleichsmiete**

**5505** Nach § 2 I 1 Nr. 2 MHRG kann der Vermieter die Zustimmung des Mieters zu einer Erhöhung des Mietzinses verlangen, wenn der verlangte Mietzins die üblichen Entgelte nicht übersteigt, die in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage in den letzten vier Jahren vereinbart oder, von Erhöhungen wegen gestiegener Betriebskosten nach § 5 MHRG abgesehen, geändert worden sind.

Damit bestimmt das Gesetz den Begriff der Vergleichsmiete als die üblichen Entgelte für Wohnungen innerhalb eines räumlich abgegrenzten Gebiets und nach Maßgabe einer zeitlich festgelegten Dauer der Vereinbarung, wobei sich die Vergleichbarkeit der Wohnungen nach bestimmten Wohnwertmerkmalen richtet. Alle diese Kriterien werfen Probleme auf.

**5506** Hinsichtlich des räumlich abgegrenzten Gebiets, in dem die vergleichbaren Wohnungen liegen müssen, stellt das Gesetz auf die politische Gemeinde im Sinne eines einheitlichen Wohngebiets ab. Auf vergleichbare Gemeinden im Sinne von Nachbargemeinden darf nur abgestellt werden, wenn es in derselben Gemeinde keine vergleichbaren Wohnungen gibt und wenn die Wohnungsmärkte in beiden Gemeinden im wesentlichen von den gleichen Merkmalen geprägt werden. Keine größere Gemeinde kann indessen als ein einheitliches Wohngebiet angesehen werden, weil die Unterschiede zwischen den einzelnen Stadtbezirken oft erheblicher sind als in benachbarten Bezirken verschiedener Gemeinden. Dies zeigt sich vor allem in den Ballungsräumen.

Wenn das Gesetz grundsätzlich die politische Gemeinde für maßgeblich erklärt, geht es von einem regional klar abgrenzbaren Markt aus. Dies engt im Zusammenhang mit der Begründung des Erhöhungsverlangens die Möglichkeiten des Vermieters in kleineren Gemeinden erheblich ein und bedingt im Grunde, daß in jeder Gemeinde ein Mietspiegel aufgestellt wird. Dies ist praktisch unmöglich. Der Kern des Problems liegt nicht in einer regionalen Marktabgrenzung, um die üblichen Entgelte bestimmen zu können, sondern in der Vergleichbarkeit der Marktverhältnisse. Eine solche Vergleichbarkeit kann auch überregional bestehen.

Vorschlag:

*In § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MHRG werden die Worte „in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemein-*

*den" durch die Worte „unter gleichen oder ähnlichen Marktverhältnissen" ersetzt.*

Diese Formulierung ermöglicht es, die Vergleichsmiete örtlich, regional oder überregional zu bestimmen. Sie läßt es zu, Mietspiegel ohne die Begrenzung auf eine politische Gemeinde aufzustellen. Dies hat wesentliche Erleichterungen des Vergleichsmietensystems zur Folge.

**5507** Es muß sich um nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage handeln. Damit stellt das Gesetz auf bestimmte Wohnwertmerkmale ab. Im Anschluß an eine Entscheidung des OLG Hamm (WuM 1983, 108) hat sich die Auffassung durchgesetzt, es handele sich um eine abschließende Aufzählung, weil es nur auf den objektiven Marktwert einer vergleichbaren Wohnung und damit nur auf objektive Wohnwertmerkmale ankomme.

Aus der Sicht des Nachfragers ist das Gut Wohnung ein „Paket" aus vielen einzelnen Elementen, das, wenn die Wohnung einmal steht, nur insgesamt gekauft oder gemietet werden kann. In diesem Paket enthalten sind objektive Faktoren, also objektbezogene Merkmale wie Ein- oder Mehrfamilienhaus, Ausstattung mit oder ohne Bad, Sammelheizung, Art der Türen und Fußböden, Beschaffenheit nach Grundriß und Stil sowie schließlich die Lage. Subjektive Faktoren wie die Dauer des Mietverhältnisses, die Person des Vermieters oder Mieters, Veräußerers oder Erwerbers kommen hinzu. Mit den objektiven Faktoren werden nach empirischen Schätzungen etwa 60 vH der Varianz des Mietpreises erklärt. Auf die subjektiven Faktoren entfallen etwa 15–20 vH. Der Rest sind statistische „Zufallsschwankungen". Die gesetzliche Begrenzung auf objektive Wohnwertmerkmale erlaubt deshalb aus marktwirtschaftlicher Sicht nur eine unvollkommene Beurteilung.

Dieser Mangel wird dadurch verstärkt, daß sich hinsichtlich der nach dem Gesetz maßgebenden objektiven Faktoren deutliche Meßprobleme ergeben. Sie betreffen die Definition der Grundgesamtheit und der Stichprobe, die Feststellung des Gesamtmittelwertes der ortsüblichen Vergleichsmiete und vor allem die Bemessung der Mietpreisstruktur nach Art, Größe, Beschaffenheit, Ausstattung und Lage (Anhang Mietrecht, D III 1 c). Dies führt nicht nur bei der Aufstellung von Mietspiegeln und Sachverständigengutachten zu erheblichen Problemen, sondern kann auch fehlerhafte Gerichtsentscheidungen zur Folge haben.

Ungeklärt ist ferner die Frage, wie man „üblich" definiert. Die Üblichkeit liegt irgendwo zwischen den Extremen, entweder nur den Gesamtmittelwert auszuweisen oder jede einzelne Wohnung für sich zu charakterisieren. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der Markt in Teilmärkte nach Art, Beschaffenheit, Größe oder anderen Kriterien aufgeteilt werden soll. Auch ein Maßstab für die „optimale" Differenzierung wird vom Gesetz nicht geliefert, also dafür, wann zwei Wohnungen im Sinne des § 2 MHRG miteinander vergleichbar sind. Problematisch ist aber schon im Grundsatz die Vergleichbarkeit verschiedener Wohnungen, weil es, vielleicht abgesehen von Hochhausanlagen, kaum jemals zwei Wohnungen gibt, die in jeder Beziehung miteinander verglichen werden können. Die Praxis behilft sich insoweit damit, daß sie die Vergleichbarkeit schon dann bejaht, wenn die Wohnungen hinsichtlich der Wohnwertmerkmale nur im wesentlichen oder annähernd vergleichbar sind.

Die Interpretationsprobleme der ortsüblichen Vergleichsmiete werden in der Praxis immer größer. Die Mietvertragsparteien und die Gerichte brauchen dringend Maßstäbe, die einerseits konkret genug sind, um mit ihnen in der Praxis taugliche Ergebnisse zu erzielen, die andererseits aber weit genug gefaßt sind, damit sie nicht zu einer ständigen Fehlerquelle werden.

Die Verfahren zur Ermittlung von Vergleichsmieten sollten daher vereinheitlicht, das heißt aufgrund einheitlicher Regeln durchgeführt werden. In einem „Gesetz über die Ermittlung von Vergleichsmieten" oder in einer entsprechenden Rechtsverordnung könnten solche Regeln verbindlich vorgegeben und damit der Prozeß der Aufstellung von Mietspiegeln entpolitisiert werden. Auch Gutachter würden an diese Regeln gebunden. Während ein formelles Sondergesetz sämtliche Einzelregelungen aufnehmen und damit das MHRG wesentlich entlasten könnte, müßte eine Rechtsverordnung eine Ermächtigungsgrundlage im MHRG haben, die Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen müßte. Damit wäre der Entlastungseffekt für das MHRG geringer. Der Vorteil einer Rechtsverordnung bestünde hingegen in einer leichteren Anpassung an geänderte Umstände. Von einer Regelung in Form von „Richtlinien" sollte abgesehen werden, da sie gegenüber den Mietvertragsparteien und den Stellen, die für die konkrete Ermittlung einer Vergleichsmiete oder für die Aufstellung von Mietspiegeln zuständig sind, unverbindlich wären.

Die weiteren Überlegungen und Vorschläge gehen deshalb davon aus, daß verbindliche Vorgaben in einem förmlichen Gesetz oder in einer Rechtsverordnung getroffen werden. Damit kann das MHRG von Einzelregelungen entlastet werden. Dies gilt zunächst für die Wohnwertmerkmale.

Vorschlag:

*In § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MHRG werden die Worte „nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage" durch die Worte „vergleichbaren Wohnraum" ersetzt.*

Da es auf die Vereinbarung der Entgelte für vergleichbare Wohnungen ganz allgemein ankommt, können die maßgebenden Bewertungsfaktoren in der sondergesetzlichen Regelung bestimmt werden. Preisgebundener Wohnraum, soweit es ihn in Zukunft noch geben wird, und Wohnraum, dessen Vermietung internen Preisbindungen unterliegt, sollten dort ausdrücklich ausgenommen werden.

**5508** Die Zeitspanne, die für die Ermittlung von Vergleichsmieten maßgebend ist, sind seit der durch

das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 geschaffenen Fassung des § 2 I 1 Nr. 2 MHRG die letzten vier Jahre. Einzubeziehen sind Mieten bei Neuabschlüssen von Verträgen und Mieterhöhungen im Rahmen bestehender Verträge, die in dieser Zeit einvernehmlich vereinbart oder im Verfahren nach den §§ 2, 3 oder 5 MHRG durchgesetzt worden sind. Das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 hatte eine Zeitspanne von drei Jahren vorgeschrieben, während in der ursprünglichen Fassung keine zeitliche Begrenzung vorgesehen war. Da Mietzinsvereinbarungen aus neuerer Zeit in aller Regel höher liegen als ältere Mieten, wird durch gesetzlich angeordnete Zeitspannen unmittelbar die Höhe der berücksichtigungsfähigen ortsüblichen Vergleichsmiete beeinflußt. Genau dies war auch der Zweck der Gesetzesänderungen von 1982 und 1993, nämlich durch Begrenzung auf drei Jahre die älteren niedrigen Bestandsmieten auszuklammern, damit das Mietniveau zu erhöhen (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 15 f) und dieses Ergebnis durch die neuerliche Ausweitung auf vier Jahre, geplant waren ursprünglich zehn Jahre, wieder teilweise rückgängig zu machen (Unterrichtung durch den Bundesrat, BT-Drucks. 12/5224, S. 1). Am Markt erzielt werden aber auch die außerhalb der Zeitspanne liegenden Mieten, die das Durchschnittsniveau senken würden. Hier gilt es, nach den mehrfachen Gesetzesänderungen endlich einen akzeptablen und beständigen Kompromiß zu finden.

Ein solcher Kompromiß könnte darin liegen, die ortsübliche Vergleichsmiete generell als Durchschnittswert zu bestimmen. Ihrer Bestimmung wären alle Neu- und Wiedervermietungsmieten der letzten zwei Jahre sowie alle Bestandsmieten ohne zeitliche Begrenzung mit einem Gewicht beider Gruppen von jeweils 50 vH zugrunde zu legen. So wäre gewährleistet, daß einerseits ein größerer Anteil neuerer Mietzinsvereinbarungen in die Vergleichsmiete einfließt, die sonst nicht berücksichtigt würden, und daß andererseits die Bestandsmieten nicht weitestgehend vernachlässigt werden. Diese Einzelheiten können in dem vorgeschlagenen „Gesetz über die Ermittlung von Vergleichsmieten" oder einer entsprechenden Rechtsverordnung geregelt werden (Ziffern 5507, 5516).

Vorschlag:

*In § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MHRG werden die Worte „in den letzten vier Jahren vereinbart oder, von Erhöhungen nach § 4 abgesehen, geändert worden sind, und" durch die Worte „vereinbart worden sind." ersetzt.*

Damit wird das Gesetz zur Regelung der Miethöhe entlastet. Die notwendigen Einzelbestimmungen werden in ein besonderes Gesetz verlagert.

Gesamtvorschlag:

*§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MHRG erhält folgende Fassung:*

*„2. der verlangte Mietzins die üblichen Entgelte nicht übersteigt, die unter gleichen oder ähnlichen Marktverhältnissen für vergleichbaren Wohnraum vereinbart worden sind."*

**Kappungsgrenze**

**5509** Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Mieterhöhung nach § 2 I 1 Nr. 3 MHRG nur verlangen, wenn der Mietzins sich innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren, von Erhöhungen nach den §§ 3 bis 5 MHRG abgesehen, nicht um mehr als 30 vH erhöht. Unter bestimmten weiteren Voraussetzungen beträgt der Vomhundertsatz bei Wohnraum, der vor dem 1. Januar 1981 fertiggestellt worden ist, 20 vH, wobei die Regelung auf Mieterhöhungsverlangen begrenzt ist, die dem Mieter vor dem 1.September 1998 zugehen. Weitere Kappungsgrenzen gelten nach § 2 des Gesetzes zur dauerhaften sozialen Verbesserung der Wohnungssituation im Land Berlin (GVW) bis zum 31.Dezember 1994 für Altbauten im westlichen Teil Berlins in Höhe von jährlich 5 vH und für die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen aufgrund der Ermächtigung in Art. 21 § 4 Steuerreformgesetz 1990 in Höhe von ebenfalls jährlich 5 vH bis zum 31. Dezember 1995.

Die Kappungsgrenze stellt eine der fragwürdigsten Einzelregelungen des Vergleichsmieteverfahrens dar. Sie ist bezeichnenderweise durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982, das primär die Stellung des Vermieters durch stärkere Berücksichtigung seiner Interessen an der Wirtschaftlichkeit der Wohnungen verbessern sollte, eingeführt worden, verfolgt jedoch das entgegengesetzte Ziel. Die Kappungsgrenze von ursprünglich 30 vH soll verhindern, daß die Mietsteigerung in Einzelfällen ein zu starkes Ausmaß annimmt (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 16). Die Regelung ist vom BVerfG mit der Begründung für verfassungsgemäß erklärt worden, daß die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG keinen Anspruch auf den größtmöglichen wirtschaftlichen Nutzen einräume und daß sie auch nicht die Möglichkeit des Vermieters umfasse, den am Wohnungsmarkt erzielbaren Mietpreis sofort und in voller Höhe auszuschöpfen. Es könne auch keine Rede davon sein, daß der Vermieter einseitig benachteiligt werde, weil die Kappungsgrenze nur die im übrigen durch das Gesetz von 1982 verbesserte Rechtsstellung des Vermieters begrenze (BVerfGE 71, 230 = NJW 1986, 1669).

Die im Jahre 1993 vorgenommene befristete Absenkung der Kappungsgrenze auf 20 vH geht auf einen Kompromiß in den Koalitionsvereinbarungen von 1991 zurück, nachdem schon in früheren Gesetzentwürfen dieses Ziel mit einer Grenze von 15 vH vor allem von seiten der Länder angestrebt worden war (BT-Drucks. 11/7356; BR-Drucks. 422/90 u. 426/90). Der Grund wird in einem Anstieg der Mieten gesehen, der vor allem sozial schwächere Bevölkerungsgruppen belaste. Es gelte daher, besonders starke Mietsteigerungen vorübergehend zu begrenzen, um den Schutz der Mieter in einer Situation zu verbessern, in der die Ausweitung des Wohnungsangebots

noch deutlich hinter dem Nachfrageanstieg zurückbleibe (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 12/3254, S. 7).

Widersprüchlicher und deshalb um so weniger überzeugend kann eine Gesetzesbegründung kaum sein. Wenn die ortsübliche Vergleichsmiete an der Marktmiete orientiert bleiben soll, darf sie nicht durch eine Kappungsgrenze beschränkt werden. Die Kappungsgrenze beeinflußt in erheblichem Maße die Mietpreisbildung in bestehenden Verträgen, wirkt sich hierdurch auf das gesamte Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete aus und behindert damit über § 5 WiStG die freie Mietpreisbildung bei Neu- und Wiedervermietungen. Ein durch die Kappungsgrenze beschränkter Mietzins verdient kaum die Bezeichnung als Marktmiete. Der Verdacht liegt nahe, daß allein politische Rücksichtnahme auf das Wählerverhalten die entscheidende Rolle für dieses marktwidrige Element spielt.

Vorschlag:

*§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 1 a) MHRG werden aufgehoben.*

Mit der Aufhebung der Kappungsgrenze und des § 5 WiStG (Ziffer 5303) werden entscheidende Hemmnisse des Preisbildungsprozesses auf dem Wohnungsmarkt beseitigt. Damit erledigen sich zugleich die komplizierten Folgeregelungen in § 2 Abs. 1 a) MHRG bei Ausgleichszahlungen nach den Vorschriften über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen.

**Begründung des Erhöhungsverlangens**

**5510** Der Anspruch des Vermieters auf Zustimmung zu einer Mieterhöhung ist dem Mieter gegenüber nach § 2 II 1 MHRG schriftlich geltend zu machen und zu begründen. Dieser gesetzliche Form- und Begründungszwang bezweckt, daß der Vermieter ein Mieterhöhungsverlangen nicht voreilig und unberechtigt stellt (Ausschußbericht, BT-Drucks. VI/2421, S. 4). Dem Mieter soll andererseits die Nachprüfung ermöglicht werden, ob das Erhöhungsverlangen berechtigt ist, so daß er sich während der zweimonatigen Zustimmungsfrist des § 2 III 1 MHRG entschließen kann, ob er der Mieterhöhung zustimmt. Der Gesetzgeber hat sich hiervon zu Recht versprochen, daß sich die Parteien in aller Regel über die Mieterhöhung einigen werden, ohne daß es zu einem Rechtsstreit kommt.

Nach § 2 II 2–4 MHRG kann insbesondere Bezug genommen werden auf Mietspiegel, Sachverständigengutachten und Vergleichswohnungen. Aus dem Wort „insbesondere" folgt, daß die Aufzählung nicht abschließend ist. So kommen auch andere Begründungsmittel in Betracht, etwa Gutachten oder Gerichtsurteile über vergleichbare Wohnungen, Gutachten anderer Institute oder Sachverständiger als nach der Beschreibung des § 2 II 3 MHRG, Mietgutachten oder Auskünfte der Gemeinde, die amtliche Wohngeldstatistik oder die Offenkundigkeit, daß ein bestimmter Mietzins ortsüblich ist. In der ursprünglichen Fassung des Art. 1 § 3 II WKSchG I von 1971 waren noch keine bestimmten Begründungsmittel aufgezählt. Nach dem Gesetz reichte ohne nähere Konkretisierung die Angabe der das Erhöhungsverlangen rechtfertigenden Gründe, was in der Praxis aber von Anfang an als eine konkrete Angabe, etwa von mindestens drei Vergleichsobjekten, ausgelegt wurde.

Für den Laien ist nicht ohne weiteres erkennbar, daß die Aufzählung der Begründungsmittel im Gesetz nur beispielhaft ist. So wird der Eindruck eines formalen Begründungszwangs erweckt, der in Wirklichkeit nicht besteht. Es geht in diesem Stadium des Verfahrens auch noch nicht um eine zutreffende Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete oder gar um ihren Beweis. Hierauf kommt es erst in dem etwaigen anschließenden Gerichtsverfahren an. Die Begründung soll den Mieter lediglich erkennen lassen, ob das Mieterhöhungsverlangen berechtigt ist. Dafür kann aber schon eine Begründung in einfachster Form genügen, so etwa der in der Praxis gebräuchliche Hinweis auf gestiegene Kosten, gegebenenfalls unter näherer Darlegung.

Dieser Praxis könnte das Gesetz nach dem Vorbild des Art. 1 § 3 II WKSchG I folgen, das keine bestimmten Begründungsmittel aufzählte und dennoch praktikabel war. Alle bisher in § 2 Abs. 2 S. 2–4 MHRG geregelten Einzelheiten der Begründung, die nach dem derzeitigen Konzept weitgehend schon eine Festlegung der Vergleichsmiete beinhaltet, können in das vorgeschlagene „Gesetz über die Ermittlung von Vergleichsmieten" oder in eine entsprechende Rechtsverordnung verlagert werden (Ziffern 5507, 5508, 5516).

Vorschlag:

*In § 2 Abs. 2 MHRG werden die Sätze 2 bis 4 aufgehoben.*

Hierdurch wird das Gesetz entlastet. Die Rechtsstellung des Mieters wird durch eine Vereinfachung der Begründung für den Vermieter nicht verschlechtert. Dies ist im Zusammenhang mit dem Vorschlag zu sehen, die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete von der Bindung an die politische Gemeinde zu lösen (Ziffer 5506) und hierdurch eine großräumigere Aufstellung oder Anwendung von Mietspiegeln zu ermöglichen. Damit ist gewährleistet, daß der Mieter auch ein unvollkommen begründetes Erhöhungsverlangen überprüfen kann. Die Vereinfachung der Begründung entspricht dem Vorschlag bei der Kündigungserklärung (Ziffer 5414).

**5511** Nach der gesetzlichen Definition des § 2 II 2 MHRG handelt es sich bei dem Mietspiegel um eine Übersicht über die üblichen Entgelte nach § 2 I 1 Nr. 2 MHRG in der Gemeinde oder in einer vergleichbaren Gemeinde, soweit die Übersicht von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter gemeinsam erstellt oder anerkannt worden ist. Enthält die Übersicht Mietzinsspannen, so genügt es für die Begründung eines Erhöhungsverlangens, wenn der verlangte Mietzins innerhalb der Spanne liegt. In § 2 V MHRG ist vorgesehen, daß Gemeinden Mietspiegel erstellen sollen, soweit hierfür ein Be-

dürfnis besteht und dies mit einem für sie vertretbaren Aufwand möglich ist. Im Abstand von zwei Jahren sollen die Mietspiegel der Marktentwicklung angepaßt werden. Gibt es keinen Mietspiegel, so macht die Verwendung anderer oder veralteter Mietspiegel das Erhöhungsverlangen nach § 2 VI MHRG nicht unwirksam.

**5512** Für die Aufstellung beschränkt sich das Gesetz auf die wenigen Angaben in § 2 II 2 und V MHRG und überläßt die Einzelheiten einer Rechtsverordnung der Bundesregierung. Da eine solche Verordnung bisher nicht erlassen worden ist, ergeben sich Anhaltspunkte für ein einheitliches Verfahren nur aus dem Bericht der Bundesregierung betreffend die Ermöglichung einer vermehrten Aufstellung von Mietspiegeln durch die Gemeinden von 1976 (BT-Drucks. 7/5160) und aus der Fortschreibung der Hinweise für die Aufstellung von Mietspiegeln von 1980 (WuM 1980, 165). Diese Hinweise sind rechtlich nicht verbindlich, da ihnen keine Rechtsnormqualität zukommt. Der Entwurf eines Mietspiegelgesetzes von 1981 (BT-Drucks. 9/745) ist nach dem Regierungswechsel 1982 nicht mehr vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden. Die Folge der rechtlichen Unverbindlichkeit von Regeln über die Aufstellung von Mietspiegeln ist zwangsläufig eine bunte Vielfalt in den verschiedenen Gemeinden, die nicht ohne Auswirkungen auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete im Einzelfall bleiben kann. Die Kommission hat zur „Praxis der Vergleichsmietenermittlung" ein Gutachten in Auftrag gegeben, auf das hinsichtlich der Einzelheiten Bezug genommen wird (F+B Forschung und Beratung, Praxis der Vergleichsmietenermittlung, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994).

Unsicher ist nach § 2 II 2 MHRG bereits die Zuständigkeit zur Aufstellung eines Mietspiegels in Kollisionsfällen. Das Gesetz erklärt alternativ die Gemeinde oder die Interessenvertreter der Vermieter und der Mieter gemeinsam für zuständig und läßt bei einseitiger Aufstellung durch eine Interessengruppe auch die Anerkennung durch die andere genügen. Für einen Kompetenzkonflikt zwischen der Gemeinde einerseits und den beiden Interessengruppen andererseits hält das Gesetz keine Lösung bereit. Ebensowenig löst das Gesetz das Problem, wie zu verfahren ist, wenn auf einer Seite mehrere Interessenverbände stehen und nur ein Teil von ihnen bereit ist mitzuwirken.

Da sich § 2 V MHRG nur als Sollvorschrift an die Gemeinden wendet, einen Mietspiegel aufzustellen, und dies zudem von einem Bedürfnis und einem für sie vertretbaren Aufwand abhängig macht, gibt es nur in einem geringen Teil aller Gemeinden in den westdeutschen Ländern einen Mietspiegel. Selbst von den Großstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern haben lediglich drei Viertel einen aktuellen Mietspiegel (F+B Forschung und Beratung, a. a. O. S. 3, Zusammenfassung). Dies bedeutet, daß Vermieter und Mieter in einer Vielzahl westdeutscher Gemeinden seit über zwanzig Jahren auch ohne Mietspiegel auskommen. Dies schafft für den Umgang mit dem Vergleichsmietensystem ungleiche Voraussetzungen. Uneinheitlich sind aber auch die Methoden, Mietspiegel zu erstellen und aufzubauen. Dies führt zu weiterer Ungleichmäßigkeit.

Das Ergebnis der gutachterlichen Untersuchung ist, daß bei der derzeitigen Gesetzeslage unabhängig von der Methode, die zur Aufstellung eines Mietspiegels angewandt wird, erhebliche Gestaltungsspielräume bestehen, so daß die konkrete Ausgestaltung der Vergleichsmietenermittlung selbst innerhalb anerkannter Kriterien eine große Bandbreite aufweist. Dies eröffnet den Gemeinden wegen ihrer herausragenden Bedeutung bei der Aufstellung von Mietspiegeln nicht zu unterschätzende Möglichkeiten einer politisch motivierten Einflußnahme. So wird als Fazit des Gutachtens festgestellt, daß „ortsübliche Vergleichsmiete" von Ort zu Ort etwas Unterschiedliches mißt (F+B Forschung und Beratung, a. a. O. S. 11, Zusammenfassung).

**5513** Aus der Fülle von Problemen, die sich bei der praktischen Anwendung von Mietspiegeln durch die Vermieter ergeben, sollen nur einige herausgegriffen werden. Je komplizierter der Mietspiegel ist, um so eher läuft der Vermieter Gefahr, einen Fehler zu machen, der die Unwirksamkeit des Erhöhungsverlangens zur Folge haben kann. Dies gilt vor allem für die falsche Einordnung der Wohnung in ein Rasterfeld des Mietspiegels, wenn der Mieter den Fehler nicht erkennen kann. Probleme treten auf, wenn der Mietspiegel für modernisierte Wohnungen keine entsprechenden Mietpreisangaben enthält, so daß eine Umstufung in eine andere Mietspiegelklasse ausscheidet. Hier kann allenfalls mit einem in der Rechtsprechung umstrittenen Wertverbesserungszuschlag geholfen werden. Ähnliche Probleme treten auf, wenn der Mietspiegel veraltet ist. In solchen Fällen wird dem Vermieter wie dem Gericht die Befugnis abgesprochen, ihn durch einen Zuschlag zu aktualisieren (OLG Stuttgart WuM 1982, 108). Erst in jüngster Zeit setzt sich die Ansicht durch, die einen Ausgleich der Stichtagsdifferenz durch einen Zuschlag zu dem für die betreffende Wohnung maßgebenden Mietspiegelwert zuläßt (OLG Stuttgart DWW 1994, 47). Es darf sich aber nicht um einen pauschalen Zuschlag nach einem bestimmten Index handeln. Vielmehr ist die Steigerung der ortsüblichen Vergleichsmiete zu ermitteln, die bei vergleichbaren Wohnungen in der Gemeinde eingetreten ist. Dabei bleibt außer acht, daß die Entwicklung des Mietpreisindexes durchaus brauchbar wäre, da die Steigerung der Mietpreise in Prozent zwischen verschiedenen Gemeindetypen sehr ähnlich verläuft.

**5514** Nach § 2 II 3 MHRG kann der Vermieter auf ein mit Gründen versehenes Gutachten eines öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen verweisen. Auch mit dem Sachverständigengutachten als Begründungsmittel für eine Mieterhöhung ist in der Praxis eine Fülle von Problemen verbunden. So ist weder festgelegt, wie sich der Sachverständige einen repräsentativen Überblick über den betreffenden Wohnungsmarkt durch eine Materialsammlung und deren Auswertung verschafft, noch bestehen Vorschriften darüber, wie er das Ergebnis im Gutachten darstellt. Dementsprechend groß ist in der Praxis die Vielfalt bei der Erstellung von Sachverständigengutachten. Dies ist bei der Rechtsanwendung kein

Mangel, solange der einzelne Gutachter mit dem erforderlichen Sachverstand vorgeht.

Hier liegt jedoch das Kernproblem, weil das Gesetz lediglich vorschreibt, daß es sich um einen öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen handeln muß. Dies kann auch ein Sachverständiger sein, der für Grundstücks- und Gebäudeschätzungen bestellt ist. In Anbetracht der vielfältigen Schwierigkeiten, die mit dem Vergleichsmietensystem verbunden sind, ist demgegenüber zu empfehlen, daß nur vereidigte Mietsachverständige zugelassen werden. Die Befürchtung, dies werde wegen der geringen Zahl derart spezialisierter Gutachter darauf hinauslaufen, das Erhöhungsverlangen des Vermieters zu erschweren, wird nach der vorgeschlagenen Ausweitung von Mietspiegeln gegenstandslos (Ziffern 5506, 5516).

**5515** Ganz ähnliche Probleme hinsichtlich des Erkenntniswerts für die ortsübliche Vergleichsmiete ergeben sich bei der Begründung des Erhöhungsverlangens durch Vergleichsobjekte. Begründet der Vermieter sein Erhöhungsverlangen mit dem Hinweis auf entsprechende Entgelte für einzelne vergleichbare Wohnungen, so genügt nach § 2 II 4 MHRG die Benennung von drei Wohnungen.

In § 2 II 3 MHRG in der Fassung des WKSchG II von 1974 war noch vorgesehen, daß in der Regel die Benennung von drei Wohnungen anderer Vermieter genügte. Die Beschränkung auf Wohnungen anderer Vermieter ist durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 aufgegeben worden, um das Mieterhöhungsverfahren dadurch zu vereinfachen, daß auch Wohnungen aus dem Bestand des Vermieters zu Vergleichszwecken herangezogen werden können (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 16). Damit hat sich die frühere Streitfrage, ob die Vergleichsobjekte immer drei anderen Vermietern gehören müßten, erledigt. Der Vermieter kann seitdem sein Erhöhungsverlangen stets mit drei ihm gehörenden Wohnungen begründen, selbst wenn sie in demselben Haus liegen. Trotz der eindeutigen gesetzlichen Regelung ist diese Frage aber noch immer umstritten.

Fragwürdig ist allerdings nicht die von der herrschenden Meinung vertretene Auslegung des Gesetzes, sondern das Gesetz selbst. Dem Vermieter wird es bei einer Begründung des Erhöhungsverlangens aus dem eigenen Bestand möglich, das Mietniveau seiner Wohnungen ständig zu erhöhen, indem er vor allem Wiedervermietungsmieten heranzieht, um eine Erhöhung der Bestandsmieten zu begründen, auch wenn die ortsübliche Vergleichsmiete längst überschritten ist. Selbst bei der Angabe von drei Wohnungen fremder Vermieter kann der Informationswert schlecht sein, falls die drei höchsten Werte einer Mietpreisdatei des Verbandes entnommen wurden.

Auch diese Probleme würden sich mit der vorgeschlagenen Ausweitung von Mietspiegeln erledigen (Ziffern 5506, 5516).

**5516** Alle Schwierigkeiten, die mit den im Gesetz aufgeführten Mitteln zur Begründung eines Mieterhöhungsverlangens verbunden sind, beruhen auf unzureichenden gesetzlichen Vorgaben. Diesem Mangel sollte durch ein hier nicht näher auszuformulierendes „Gesetz über die Ermittlung von Vergleichsmieten" oder durch eine entsprechende Rechtsverordnung abgeholfen werden. Adressaten des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe sind in erster Linie die Parteien des Mietvertrags. Dieses Gesetz sollte deshalb entsprechend einfache und allgemein verständliche Regeln enthalten. Ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung über die Ermittlung von Vergleichsmieten würde sich demgegenüber an die Spezialisten wenden und könnte deshalb alle Einzelregelungen aufnehmen, die für die Parteien nicht von unmittelbarer Bedeutung sind.

Die Kommission hat lange mit dem Vorschlag gezögert, den Gemeinden die Mietspiegelerstellung verpflichtend vorzuschreiben; sie sieht diese Verpflichtung aber als Konsequenz der Vorschriften des MHRG zur Vergleichsmiete an. Die bisherigen Erfahrungen mit den Mietspiegeln und Sachverständigengutachten waren nicht nur positiv, sie waren teilweise sogar sehr schlecht. Die gesetzliche Verpflichtung, Mietspiegel nach einheitlichen Regeln aufzustellen, würde diese Mängel beheben. Sie läßt sich zugleich auch damit begründen, daß der Staat den Mietvertragsparteien ein praktikables Mittel an die Hand geben muß, wenn er sie schon zur Bestimmung der Vergleichsmiete bei Mieterhöhungen zwingt.

Die Vorschriften über die Ermittlung von Vergleichsmieten müßten bestimmen:

— Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnern haben Mietspiegel zu erstellen. Im Falle kleiner Gemeinden sollten die Kreise Mietspiegel für die verschiedenen siedlungsstrukturellen Typen erstellen – diese könnten dann nach einer Niveauanpassung auf andere Gemeinden übertragen werden (vgl. auch die vorgeschlagene Erweiterung des räumlichen Gebiets Ziffer 5506). Die Gemeinden können die Aufgabe der Erstellung an Dritte (Gutachter, Verbände der Mieter und Vermieter, Institute) übertragen. Bei der Erstellung soll ein Ausschuß beteiligt werden, in dem Gutachter, Verbände u. a. vertreten sind.

— Mietspiegel und Dateien der Sachverständigen sollen jährlich nach dem amtlichen Mietpreisindex des jeweiligen Landes fortgeschrieben und alle drei bis maximal fünf Jahre neu erstellt werden.

— Wiedervermietungsmieten der letzten beiden Jahre und alle übrigen Bestandsmieten sollen unabhängig von dem Verhältnis, wie sie in der Gemeinde auftreten, zu jeweils 50 % in die Erhebung für die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmieten einfließen.

— Bei der Erstellung von Mietspiegeln und Sachverständigengutachten sind solche Entgelte nicht zugrunde zu legen, die im weiteren Sinne preisgebunden sind. Dazu gehören nicht nur Entgelte, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen an Höchstbeträge gebunden sind, sondern auch Entgelte, die mit einer Mietvergünstigung für Dienst- und Werkswohnungen, Wohnungen von Genossenschaften, Wohnungen von kommunalen Wohnungsunternehmen und Heimstätten bezahlt

werden. Mieten von Wohnungen der ehemaligen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sind nicht heranzuziehen, wenn der Mietbeginn vor dem 1.Januar 1990 lag.

— Die Erhebung soll einen repräsentativen Querschnitt der üblichen Entgelte der Gemeinden erfassen. Sie soll nach anerkannten statistischen Methoden ausgewertet werden.

— Die reinen Nettomieten sollen ausgerechnet und dem Mietspiegel zugrunde gelegt werden.

— Die Vergleichskriterien Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage sollen die Differenzierung der Mieten bestimmen, nicht aber subjektbezogene Merkmale wie die Dauer des Mietverhältnisses oder Eigenschaften des Vermieters oder Mieters. Grundlage einer solchen Differenzierung sollten vorwiegend die Wiedervermietungsmieten sein. Weitere Einzelheiten zu den Vergleichskriterien sollte das Gesetz nicht vorschreiben. Dazu wird die Einrichtung eines Arbeitskreises Mietspiegel vorgeschlagen (Ziffer 5517).

— Zur Beurteilung der Angemessenheit eines Mieterhöhungsverlangens im zivilrechtlichen Bereich müssen zwar Mittelwerte ausgewiesen werden, aber für die strafrechtliche Beurteilung von Mietwucher müssen auch Spannen angegeben sein. Im Prinzip sollte die 50 %-Grenze des § 302a StGB ausschließlich von dem Oberwert dieser Spanne aus angesetzt werden. Spannen können darüber hinaus einen Spielraum für objektbezogene mietpreisrelevante Merkmale schaffen, die im Mietspiegel nicht explizit genannt sind, aber eine bestimmte Wohnung charakterisieren.

— Zur Einordnung von modernisierten Wohnungen sollen Kriterien angegeben werden. Hierzu soll im einzelnen der Arbeitskreis Mietspiegel Vorschläge unterbreiten.

— Nur vereidigte Mietsachverständige sollen zur Begutachtung zugelassen werden.

**5517** Darüber hinaus wird die Einrichtung eines „Arbeitskreises Mietspiegel" auf Bundesebene empfohlen, der bei der Bestimmung dessen, was üblich ist, in periodischen Abständen den Stand des Wissens in Form von Hinweisen darlegt, zum Beispiel:

— Welches sind die Faktoren, die die Höhe des Mietpreises im wesentlichen bestimmen?

— Welche siedlungsstrukturellen Unterschiede gibt es bei diesen Faktoren?

— Wieviel bleibt durch die objektbezogenen Faktoren unerklärt (subjektbezogene Faktoren, Zufallsschwankungen)?

— Welche Modernisierungen führen zu welcher Veränderung der Miethöhe?

Diese Hinweise sollen nicht binden, sondern die Ersteller von Mietspiegeln, Mietsachverständige und die Gerichte bei der Würdigung der Sachverständigengutachten und Mietspiegel unterstützen und eine gewisse Einheitlichkeit gewährleisten.

Vorschlag:

1. *Erlaß eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung über die Ermittlung von Vergleichsmieten*
2. *§ 2 Abs. 5 und 6 MHRG werden aufgehoben, gegebenenfalls ersetzt durch einen Abs. 5 mit der Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung.*

Das neue Gesetz über die Ermittlung von Vergleichsmieten enthält sämtliche Vorschriften, die allgemein und für jeden Einzelfall zur Ermittlung der Vergleichsmiete wichtig sind. Damit können die Bestimmungen in § 2 V und VI MHRG entfallen, so daß dieses Gesetz entlastet wird. Sollte der Gesetzgeber statt eines förmlichen Gesetzes den Erlaß einer Rechtsverordnung vorziehen, müßte § 2 Abs. 5 und 6 MHRG ebenfalls aufgehoben und durch einen neuen Absatz mit einer Ermächtigungsgrundlage ersetzt werden, die Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsvorschriften über die Ermittlung von Vergleichsmieten bestimmt.

**Verfahren**

**5518** Das Mieterhöhungsverlangen des Vermieters ist rechtlich ein Antrag auf Abschluß eines Änderungsvertrags, dessen Zustandekommen sich bei voller oder teilweiser Zustimmung des Mieters als Annahmeerklärung nach den allgemeinen Regeln des Vertragsrechts richtet. Hier geht es nur um das Verfahren, falls eine Klage auf Zustimmung erforderlich werden sollte.

Stimmt der Mieter dem Erhöhungsverlangen nicht bis zum Ablauf des zweiten Kalendermonats zu, der auf den Zugang des Verlangens folgt, so kann der Vermieter nach § 2 III 1 MHRG bis zum Ablauf von weiteren zwei Monaten auf Erteilung der Zustimmung klagen. Damit steht dem Mieter zunächst eine *Frist zur Überlegung und etwaigen Zustimmung* von mindestens zwei Kalendermonaten zu, die je nach Zugang des Erhöhungsverlangens im Extremfall knapp drei Monate betragen kann. Der Mieter soll vor Entscheidungen unter Zeitdruck geschützt werden (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 7/2011, S. 11).

Hieran ist festzuhalten. Das Verfahren wird für den Vermieter dadurch wesentlich erleichtert, daß er die Mieterhöhung schon vor Ablauf der Wartefrist von einem Jahr verlangen und hierbei die einzuhaltende Zustimmungsfrist berücksichtigen kann (Ziffer 5504).

**5519** Ist die Zustimmungsfrist abgelaufen, muß der Vermieter nach § 2 III 1 MHRG spätestens bis zum Ablauf von weiteren zwei Monaten Klage auf Zustimmung erheben. Hiermit sind zwei volle Kalendermonate gemeint. Es handelt sich um eine Ausschlußfrist. Wird sie versäumt, verliert der Vermieter seinen Anspruch auf Zustimmung zu dem geltend gemachten Erhöhungsverlangen. Da eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 233 ZPO ausscheidet, verbleibt dem Vermieter nur die Möglichkeit, ein neues Erhöhungsverlangen zu erheben. Dies löst allerdings wiederum sämtliche Fristen aus

und verschiebt den Eintritt der Mieterhöhung entsprechend.

Die *Klagefrist* wird mit dem Interesse an Rechtsklarheit und Rechtsfrieden begründet (Ausschußbericht, BT-Drucks. VI/2421, S. 4). Dies ist insoweit verständlich, als der Mieter nicht über viele Monate in der Ungewißheit leben soll, ob er nach Verweigerung der Zustimmung noch mit einem Prozeß überzogen wird und der Vermieter diesen Schwebezustand als Druckmittel gegenüber dem Mieter zwecks Wohlverhaltens oder aus sonstigen Gründen verwendet. Gleichwohl ist die kurze Ausschlußfrist fragwürdig, weil das Zivilrecht auch sonst außer der Verjährung keine Fristen kennt, um Ansprüche gerichtlich durchzusetzen. Es ist deshalb geboten, die Frist zu verlängern.

Vorschlag:

*In § 2 Abs. 3 Satz 1 MHRG wird das Wort „zwei" durch das Wort „sechs" ersetzt.*

Mit dieser Verlängerung der Ausschlußfrist wird die Gefahr für den Vermieter verringert, aus Unkenntnis einen Rechtsverlust zu erleiden. Insoweit ist es nicht vorrangig, den Mieter vor Rechtsunsicherheit zu bewahren, wenn er auf das Erhöhungsverlangen des Vermieters nicht reagiert hat.

**5520** Ist die Zustimmung erteilt, so schuldet der Mieter den erhöhten Mietzins nach § 2 IV MHRG von dem Beginn des dritten Kalendermonats ab, der auf den Zugang des Erhöhungsverlangens folgt. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Zustimmung freiwillig erteilt oder durch ein rechtskräftiges Urteil nach § 894 ZPO ersetzt wird. Der *Zeitpunkt* entspricht dem Beginn der Klagefrist, auch wenn die Zustimmung oder ein Urteil erst später ergeht. Der Zeitpunkt ist im Gesetz bereits mehrfach geändert worden, zuletzt durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982, um das Mieterhöhungsverfahren zu straffen (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 17).

Bei diesem erklärten Ziel des Gesetzgebers stellt sich die Frage, warum der Zeitpunkt für die Entstehung des erhöhten Mietzinsanspruchs nicht von vornherein mit dem Zugang des Erhöhungsverlangens gleichgesetzt wird oder wenigstens alsbald darauf folgt. Dies würde zwar den vertragsrechtlichen Regeln über das Zustandekommen eines Änderungsvertrags widersprechen. Aber auch die derzeitige Gesetzeslage stimmt damit nicht überein. Eine solche Vorverlegung des Entstehungszeitpunktes wäre im Hinblick auf die einjährige Wartefrist des § 2 I 1 Nr. 1 MHRG für ein Mieterhöhungsverlangen durchaus zu rechtfertigen, während nach dem geltenden Recht der Zeitraum zwischen zwei Mieterhöhungen wenigstens etwas mehr als vierzehn Monate beträgt und je nach Zugang des Erhöhungsverlangens auf knapp fünfzehn Monate anwachsen kann. Der Mieter würde zwar einer de facto rückwirkenden Mieterhöhung ausgesetzt, wenn er nach dem Zugang und dem daran anknüpfenden Wirkungseintritt des Erhöhungsverlangens die Zustimmungsfrist verstreichen läßt. Dies ist jedoch auch heute schon der Fall, wenn die Zustimmung durch ein Urteil ersetzt wird. Es bleibt ihm auf jeden Fall die Zustimmungsfrist, bevor er den erhöhten Mietzins zahlen muß.

Vorschlag:

*§ 2 Abs. 4 MHRG erhält folgende Fassung:*

*„Ist die Zustimmung erteilt, so schuldet der Mieter den erhöhten Mietzins von dem Beginn des nächsten Kalendermonats ab, der auf den Zugang des Erhöhungsverlangens folgt, frühestens jedoch vom Ersten des Kalendermonats an, der nach dem Ablauf der Frist des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 beginnt."*

Mit dieser Regelung wird das Mieterhöhungsverfahren weiter gestrafft. Eine Verzögerung durch die Zustimmungsfrist wird ebenso vermieden wie nach der derzeitigen Rechtslage durch den auf den Beginn des dritten Kalendermonats nach Zugang hinausgeschobenen Wirkungseintritt. Die Wartefrist von einem Jahr bleibt unberührt.

**Frage des Anspruchs auf Herabsetzung des Mietzinses**

**5521** Anders als § 4 IV und § 5 III MHRG bei der Umlage erhöhter Betriebskosten und Kapitalkosten sieht das Vergleichsmieteverfahren keinen Anspruch des Mieters vor, einen zuvor nach § 2 MHRG erhöhten Mietzins herabzusetzen, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete für seine Wohnung wieder gesunken ist. Dies hat keineswegs theoretische Bedeutung, wie die in letzter Zeit fallenden Spitzenmieten zeigen. Auch die neue Indexmiete nach § 10a MHRG kann zu einer Mietsenkung führen.

Aus Gründen der Parität würde es an sich dem Schutz des Mieters dienen, ihm nach einer auf § 2 MHRG gestützten Mieterhöhung einen Anspruch auf Herabsetzung des Mietzinses gegen den Vermieter einzuräumen, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete wieder fällt. Dies kann darauf beruhen, daß das allgemeine Mietniveau für die betreffende Wohnung sinkt. Die Ursache kann auch darin liegen, daß sich die Lage der Wohnung entscheidend ändert, etwa durch den Bau einer verkehrsreichen Straße. Nach der jetzigen Rechtslage verharrt der Mietzins auf dem höheren Niveau, allerdings ohne die Möglichkeit einer weiteren Erhöhung.

Gleichwohl hat sich die Kommission nicht entschlossen, für derartige Fälle einen Anspruch des Mieters auf Herabsetzung des Mietzinses vorzuschlagen. Anders als die rein kostenorientierten Erhöhungen nach den §§ 4, 5 MHRG ist das Mieterhöhungsverfahren nach § 2 MHRG unmittelbare Folge des umfassenden Kündigungsschutzes und damit gleichsam ein Preis, an dem der Mieter festgehalten werden kann, sofern er nicht seinerseits das Mietverhältnis beendet, wenn ihm die Wohnung wegen der veränderten Umstände zu teuer geworden ist. In besonders krassen Fällen wird eine Anpassung des Mietzinses nach den Grundsätzen über eine Änderung der Geschäftsgrundlage aus § 242 BGB zu erwägen sein.

## 2. Bauliche Verbesserungsmaßnahmen und Mieterhöhung (§ 541 b BGB, § 3 MHRG)

### Grundlagen

**5522** Zwischen dem Kündigungsschutz des sozialen Mietrechts, baulichen Verbesserungsmaßnahmen und einer hierauf gestützten Mieterhöhung besteht ein unmittelbarer rechtlicher Zusammenhang. Da Baumaßnahmen in aller Regel den Vertragsgegenstand verändern und damit in den Inhalt des Mietvertrags eingreifen, sind sie nach den allgemeinen Regeln des Vertragsrechts nur im Wege der einvernehmlichen Vertragsänderung zulässig. Während beim Nießbrauch schon in der ursprünglichen Fassung des BGB in § 1044 ein Duldungsanspruch des Eigentümers gegen den Nießbraucher für eine Ausbesserung oder Erneuerung der Sache vorgesehen worden ist, nahm der Gesetzgeber von der Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift bei der Miete Abstand, weil diese ihrer Natur nach von kürzerer Dauer sei und weil die Erhaltungspflicht bei längerer Dauer des Mietverhältnisses meist von dem Mieter vertraglich übernommen werde (Protokolle der Kommission für die zweite Lesung des Entwurfs des BGB, Bd. VI, 1899, S. 184 f). Dahinter steht die Überlegung, daß der Vermieter das Mietverhältnis bei erheblichen Eingriffen in die Mietsache zuvor ohne weiteres durch Kündigung beenden könne. Diese Überlegung ist nicht mehr tragfähig, nachdem ein gesetzlicher Kündigungsschutz für den Mieter besteht. Der Gesetzgeber mußte deshalb schon im Mieterschutzgesetz von 1923 Regeln über die Duldungspflicht des Mieters aufstellen, die später durch Vorschriften über eine Mieterhöhung ergänzt wurden.

Nach dem Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1971 hatte der Vermieter nur die Möglichkeit, Verbesserungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen des Vergleichsmieteverfahrens in eine Mieterhöhung umzusetzen. Hierfür war es erforderlich, daß die Mieträume in ihrem verbesserten Zustand mit solchen Wohnungen entsprechenden Standards verglichen werden konnten, für die üblicherweise ein höherer als der bisherige Mietzins gezahlt wurde.

Dies änderte sich mit dem Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1974, indem § 3 MHRG dem Vermieter eine Erhöhung des Mietzinses gestattete, die sich aus einer Erhöhung der jährlichen Miete vor Durchführung der baulichen Änderungen um 14 vH der für die Wohnung aufgewendeten Kosten ergab. Hierdurch sollte es den Vermietern ermöglicht werden, die Kosten für Verbesserungen der Mietsache, besonders für Modernisierungen, in angemessenem Umfang auf die Mieter umzulegen. An der Modernisierung der Altbauwohnungen und vieler nach dem Krieg gebauter Wohnungen bestehe ein allgemeines dringendes Interesse. Eine Modernisierung sei jedoch oft nur bei einer entsprechenden Mieterhöhung möglich. Die bis dahin nur im Vergleichsmieteverfahren erreichbare Mieterhöhung reiche meist zur angemessenen Deckung der Modernisierungskosten nicht aus (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 7/2011, S. 11). Die im Entwurf vorgesehene Kappungsgrenze des Modernisierungszuschlag von 10 vH über der ortsüblichen Vergleichsmiete wurde nicht Gesetz, weil befürchtet wurde, daß dies die Durchsetzung von Mieterhöhungen so erschweren würde, daß dadurch der Anreiz zur dringend notwendigen Modernisierung für den Vermieter weitgehend entfiele (Stellungnahme des BR, BT-Drucks. 7/2011, S. 16; Ausschußbericht, BT-Drucks. 7/2638, S. 4). Die Kosten sollten entsprechend den Regelungen für preisgebundene Wohnungen auf die Mieter umgelegt werden (Begr. z. RegE, aaO, S. 12).

Die Duldungspflicht des Mieters wurde in der folgenden Zeit wesentlich ausgeweitet, während der Erhöhungsbetrag 1978 von 14 vH auf 11 vH herabgesetzt worden ist. Die heutige Rechtslage beruht im wesentlichen auf dem Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982, durch das § 541 b BGB eingefügt worden ist, und dem Vierten Mietrechtsänderungsgesetz von 1993, das die Vorschrift teilweise neu gefaßt hat.

### Duldungspflicht bei Verbesserungsmaßnahmen

**5523** Nach § 541 b I 1 BGB hat der Mieter grundsätzlich Maßnahmen zur Verbesserung der gemieteten Räume oder sonstiger Teile des Gebäudes, zur Einsparung von Heizenergie oder Wasser oder zur Schaffung neuen Wohnraums zu dulden, es sei denn, daß die Maßnahme für ihn oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters und anderer Mieter in dem Gebäude nicht zu rechtfertigen ist. Dabei sind nach § 541 b I 2 BGB insbesondere die vorzunehmenden Arbeiten, die baulichen Folgen, vorausgegangene Verwendungen des Mieters und die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses zu berücksichtigen.

Die Anwendung dieser Härteklausel setzt eine Interessenabwägung voraus, deren Ergebnis keine Vertragspartei von vornherein mit Sicherheit beurteilen kann, weil sie kaum jemals eine umfassende Kenntnis der in die Beurteilung einfließenden Tatsachen der Gegenseite haben wird und weil die Beurteilung selbst ein rechtlicher Wertungsakt ist, den ein Laie in der Regel nur mit fachlicher Beratung vollziehen kann. Weitere Unsicherheiten kommen hinzu. So steht auf der einen Seite das in § 541 b BGB und § 3 MHRG grundsätzlich als förderungswürdig anerkannte Interesse des Vermieters, den von ihm am Markt angebotenen Wohnraum zu verbessern, um wettbewerbsfähig zu bleiben und sein Eigentum bestmöglich zu nutzen. Offengeblieben ist im Gesetz aber die Frage, wie weit die Verbesserungsmaßnahmen gehen dürfen, was insbesondere bei Luxusmodernisierungen nicht nur ein Problem der anschließenden Mieterhöhung ist. Auf seiten des Mieters sind nach der nicht abschließenden gesetzlichen Aufzählung insbesondere die vorzunehmenden Arbeiten zu berücksichtigen, also die damit verbundenen Beeinträchtigungen durch Baulärm, Verschmutzung, vorübergehende Ausquartierung, ferner die baulichen Folgen durch Veränderung der Raumeinteilung oder Raumgröße sowie vorausgegangene Verwendungen des Mieters, die zerstört würden oder die eine weite-

re Maßnahme des Vermieters im Grunde als überflüssig erscheinen lassen. Es liegt auf der Hand, daß alle diese Gesichtspunkte keinen zuverlässigen Beurteilungsmaßstab für die Parteien abgeben und die Rechtsunsicherheit nicht beseitigen. Die Unsicherheit wird dadurch noch vergrößert, daß die Frage einer Härte auch für die Familie des Mieters zu beurteilen ist, ohne daß dieser Kreis näher bestimmt wird. Da es in der Sache um die Betroffenheit der Bewohner hinsichtlich der Verbesserungsmaßnahme geht, kommt als sachgerechter Anknüpfungspunkt nur die dauerhafte Hausstandszugehörigkeit, nicht aber irgendwelche enger oder weiter zu ziehenden Familienbande in Betracht.

Vorschlag:

*In § 541b Abs. 1 Satz 1 BGB werden die Worte „seine Familie" durch die Worte „die zu seinem Hausstand gehörenden Personen" ersetzt.*

Hierdurch wird der Personenkreis, der bei der Beurteilung einer Härte zu berücksichtigen ist, der zu § 556a I 1 BGB vorgeschlagenen Änderung angepaßt (Ziffer 5427).

**5524** Die meisten Probleme wirft für die Frage einer Härte die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses auf. Ob die Verbesserungsmaßnahme für den Mieter zumutbar ist, hängt grundsätzlich von der Zumutbarkeit der nachfolgenden Mieterhöhung ab. Die damit mögliche Ausnahme von der Duldungspflicht findet in § 541b I 3 BGB sogleich eine Gegenausnahme, weil die Erhöhung des Mietzinses außer Betracht bleibt, wenn die gemieteten Räume oder sonstigen Teile des Gebäudes lediglich in einen Zustand versetzt werden, wie er allgemein üblich ist. Durch diese Regelung soll der Mieter vor Luxusmodernisierungen geschützt werden, ohne daß sachgerechte Verbesserungen älterer Wohnungen gehemmt werden (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 9/2079, S. 10). Da die Zumutbarkeit einer Mieterhöhung für den einzelnen Mieter zu bestimmen ist, wird die Grenze indessen nicht erst bei objektiven Luxusmodernisierungen erreicht, sondern kann im Einzelfall sehr viel niedriger liegen. Dies hat zur Folge, daß trotz des Harmonisierungsversuchs in der Begründung zum Regierungsentwurf mit der Ausnahme von der Duldungspflicht bei Unzumutbarkeit der Mieterhöhung und der Gegenausnahme bei Schaffung eines allgemein üblichen Zustands im Grunde doch gegensätzliche Ziele verfolgt werden. Die daraus resultierenden Schwierigkeiten praktischer Rechtsanwendung werden dadurch verstärkt, daß das Gesetz keinen Maßstab für die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Mieterhöhung enthält. Die in § 3 I 1 MHRG vorgesehenen 11 vH der aufgewendeten Kosten können jedenfalls keinen Maßstab abgeben, da sie nicht in Beziehung zur gesamten Mietzinsbelastung des Mieters stehen.

Die Regelung läuft auf eine Mietpreiskontrolle und damit auf eine Beurteilung der Zulässigkeit von Modernisierungsmaßnahmen hinaus, für die der Gesetzgeber den Parteien und den Gerichten mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der Zumutbarkeit nur einen unvollkommenen und auslegungsbedürftigen Maßstab an die Hand gegeben hat. Es kommt hinzu, daß die notwendige individuelle Beurteilung der Zumutbarkeit nach Maßgabe der Einkommensverhältnisse des jeweiligen Mieters bei einer Verbesserungsmaßnahme, die in einem Mehrfamilienhaus nur einheitlich durchgeführt werden kann, größte Schwierigkeiten aufwirft und letztlich einen Hinderungsgrund abgeben kann, der nicht in jedem Fall durch die Berücksichtigung der Interessen anderer Mieter auf seiten des Vermieters zu überwinden ist.

Die Schwierigkeiten werden durch die Gegenausnahme des § 541b I 3 BGB nicht behoben, weil deren Tatbestand in gleicher Weise mit Unsicherheiten behaftet ist. Der BGH nimmt einen allgemein üblichen Zustand an, wenn er bei mindestens zwei Dritteln der Mieträume in Gebäuden gleichen Alters innerhalb derselben Region angetroffen wird (BGHZ 117, 217 = NJW 1992, 1386). Hinsichtlich der Region stellt der BGH mangels geeigneter anderer Abgrenzungskriterien auf das einzelne Bundesland ab, erkennt dabei aber selbst, daß diese Abgrenzung im Grunde beliebig ist. Das gleiche gilt für die Bildung bestimmter Baualtersklassen. Ebenso haftet der quantitativen Grenze von zwei Dritteln der Mieträume eine gewisse Willkür an, da jede gesetzliche Grundlage für diese Grenze fehlt. Würde die Formel des BGH auch in den neuen Ländern angewandt, was in der Entscheidung offengeblieben ist, so wäre angesichts des dort vor allem bei Altbauten herrschenden niedrigen Standards zu befürchten, daß Modernisierungen mit entsprechend hohen Mieterhöhungen gegen den Willen der Mieter nicht betrieben werden können.

Das Problem der tatsächlichen oder der nur so genannten Luxusmodernisierung würde an Schärfe verlieren, wenn der Zusammenhang zwischen Duldungspflicht und Mieterhöhung insoweit aufgelöst würde. Da der Mieter einen umfassenden Kündigungsschutz genießt, muß auf der anderen Seite dem Vermieter das Recht zugestanden werden, sein Eigentum auch während des fortbestehenden Mietverhältnisses so zu gestalten, wie er dies für richtig hält. Der Begriff der Luxusmodernisierung, den das Gesetz gar nicht verwendet, verliert deshalb jede Anrüchigkeit, wenn mit einer Verbesserungsmaßnahme nicht zwangsläufig eine kostenorientierte Mieterhöhung und damit die Gefahr einer Vertreibung des Mieters aus der Wohnung verbunden sind. Hierfür kann bei der Gegenausnahme des § 541b I 3 BGB über die Nichtberücksichtigung von Härtegründen angesetzt werden.

Vorschlag:

*§ 541b Abs. 1 BGB wird wie folgt geändert:*

1. *Satz 3 wird um folgenden Halbsatz ergänzt:*

   *„, oder wenn der Vermieter vor Durchführung der Maßnahmen auf eine Mieterhöhung verzichtet, soweit diese für den Mieter unzumutbar wäre."*

2. *Als Satz 4 wird hinzugefügt:*

   *„Das gleiche gilt, wenn der Vermieter dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nachweist."*

Mit dieser Regelung hat es der Vermieter in der Hand, seine Vorstellungen über die Modernisierung des Hauses unabhängig von den unterschiedlichen Einkommensverhältnissen der verschiedenen Mieter und ebenso losgelöst von der Frage des allgemein üblichen Zustands zu verwirklichen. Es ist zu erwarten, daß eine solche Regelung die Parteien sogar veranlassen wird, die in Betracht kommende Mieterhöhung einvernehmlich nach § 10 Abs. 1 MHRG festzulegen, ein Weg, der dem Gesetzgeber ohnehin bei Mieterhöhungsverfahren als Idealzustand vorschwebt. Im Streitfall müßte allerdings gewährleistet sein, daß der Mieter die Durchführung der Maßnahmen nicht aus anderen Härtegründen blockieren kann. Dies könnte schon durch eine engere Auslegung des § 541b I 1 und 2 BGB zugunsten des Vermieters erreicht werden.

**5525** Der Vermieter hat dem Mieter nach § 541b II 1 BGB zwei Monate vor dem Beginn der Maßnahme deren Art, Umfang, Beginn und voraussichtliche Dauer sowie die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses schriftlich mitzuteilen. Auch hierfür gibt es eine Ausnahmeklausel in § 541b II 4 BGB.

Die Bestimmungen über die Mitteilungspflicht des Vermieters werden in der Praxis sehr streng gehandhabt. Dies hat zur Folge, daß der Duldungspflicht des Mieters gegenüber Verbesserungsmaßnahmen des Vermieters enge Grenzen gezogen werden. Die hohen Anforderungen an den Inhalt der Mitteilung sind zum Schutz des Mieters nicht unbedingt erforderlich, sondern bilden eher eine Fehlerquelle, die den Vermieter daran hindert, sein Eigentum ohne Komplikationen zu modernisieren. Insoweit wäre eine großzügigere Auslegung durch die Gerichte geboten, die den Interessen beider Parteien besser gerecht würde.

### Mieterhöhung

**5526** Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen durchgeführt, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Heizenergie oder Wasser bewirken (Modernisierung), oder hat er andere bauliche Änderungen auf Grund von Umständen, die er nicht zu vertreten hat, durchgeführt, so kann er nach § 3 I 1 MHRG eine Erhöhung der jährlichen Miete um 11 vH der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen. Aus dem Zusammenhang mit § 541b BGB, insbesondere mit der in Abs. 2 geregelten Mitteilungspflicht folgt, daß das Recht zur Mieterhöhung nur gegeben ist, wenn die Voraussetzungen der Duldungspflicht erfüllt sind. Dies hängt von einer ordnungsgemäßen Mitteilung ab.

Der Vergleich zwischen den Tatbestandsmerkmalen des § 541b I 1 BGB und des § 3 I 1 MHRG zeigt, daß insoweit keine vollkommene Übereinstimmung besteht. Dies ist nicht erforderlich, wenn die Maßnahme, wie bei der Schaffung neuen Wohnraums, zwar eine Duldungspflicht des Mieters erfordert, aber für ihn nicht zu einer Mieterhöhung führen soll. Die Abweichungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit bestimmter Maßnahmen oder im Hinblick auf das Mieterhöhungsrecht bei anderen baulichen Änderungen ohne klare Grundlage in § 541b I 1 BGB sollten jedoch zwecks Harmonisierung der Vorschriften beseitigt werden.

**5527** Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen im Sinne des § 3 I 1 MHRG durchgeführt, so kann er eine Erhöhung der jährlichen Miete um 11 vH der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen. Statt dessen kann er den Mietzins im Wege des Vergleichsmieteverfahrens nach Maßgabe entsprechend modernisierten Wohnraums erhöhen, wie es unter der Geltung des WKSchG I von 1971 allein möglich war.

Das Hauptproblem des Mieterhöhungsrechts aus § 3 MHRG, das den notwendigen Ausgleich für den Kündigungsschutz darstellt, besteht in dem Erhöhungsbetrag von 11 vH und dem Konzept, das dem einseitigen Erhöhungsrecht zugrunde liegt. Das allein an den Baukosten orientierte Erhöhungsrecht ist dem Mietpreisrecht des öffentlich geförderten Wohnungsbaus entlehnt. Die Kosten sollen auf die Mieter umgelegt werden können, weil Modernisierungen mangels einer Umlegung und Mitfinanzierung durch den Mieter sonst in vielen Fällen erschwert würden. Als Ausgleich würde der Mieter den Vorteil einer Verbesserung des Gebrauchswerts erlangen (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 7/2011, S. 12). Dieses Element der Kostenmiete ist ein Fremdkörper im System des privaten Mietrechts und steht nicht in Einklang mit der Mieterhöhung im Wege des Vergleichsmieteverfahrens, bei dem ein wie auch immer ermittelter Marktpreis die Richtschnur bildet. Mancher Vermieter kann durch die pauschale Erhöhungsmöglichkeit zu einer „Übermodernisierung" veranlaßt werden. Dem könnte durch eine Begrenzung auf die Wiedervermietungsmiete begegnet werden. Es kommt hinzu, daß sich die Regelung in der zeitlichen Geltungsdauer nicht darauf beschränkt, die dem Vermieter entstandenen Kosten abzudecken. Da die Mieterhöhung unbefristet ist, verschafft sie dem Vermieter einen zusätzlichen Gewinn, so daß von einer Mitfinanzierung durch den Mieter kaum die Rede sein kann. Auch wenn davon auszugehen ist, daß die Vermieter in der Praxis nicht immer die Obergrenze von 11 vH ausschöpfen, handelt es sich um eine einseitige Belastung der Mieter zwecks Verbesserung des Eigentums der Vermieter. Ob die Erhöhung des Gebrauchswerts für den Mieter einen Ausgleich darstellt, sollte im Grunde der Markt erweisen. Die aufgewendeten Kosten sind dafür kein Indikator.

**5528** Dem Ziel des Gesetzes, dem Vermieter trotz des Bestandsschutzes des Mietverhältnisses einen marktorientierten Ertrag zu sichern, würde deshalb eine Mieterhöhung wegen Modernisierung im Rahmen des Vergleichsmieteverfahrens nach § 2 MHRG viel eher gerecht. Würde damit eine konsequente Duldungspflicht des Mieters für Verbesserungsmaß-

nahmen ohne Einschränkungen durch eine Härteklausel verbunden, wäre im Grunde für den Vermieter nahezu der Zustand von Verfügungsmöglichkeit über das Mietobjekt erreicht, der ohne Bestandsschutz gegeben wäre. Im Interesse des Mieters ist es jedoch nicht vertretbar, das Mieterhöhungsverfahren generell von etwaigen Härtegründen, insbesondere von einer unzumutbaren Steigerung des Mietzinses abzukoppeln. Solche Härten können auch bei dem nach dem Gesetz ohnehin alternativ möglichen Vergleichsmieteverfahren auftreten. Auf der anderen Seite ist zu befürchten, daß eine Beschränkung der Mieterhöhung auf § 2 MHRG Modernisierungsmaßnahmen erheblich hemmen würde, vor allem in den neuen Ländern mit ihrem unermeßlichen Nachholbedarf. Da sich die Regelung des § 3 MHRG zudem in der Praxis bewährt hat, sieht die Kommission davon ab, eine durchgreifende Gesetzesänderung zu empfehlen.

**5529** Weitere Probleme werfen die verfahrensrechtlichen Bestimmungen auf. Der Anspruch auf Mieterhöhung ist vom Vermieter nach § 3 III 1 MHRG durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Mieter geltend zu machen. Es handelt sich um ein einseitiges Gestaltungsrecht zur Änderung des Mietvertrags, das neben dem Kostenelement einen weiteren Fremdkörper im System des privaten Mietrechts darstellt.

Nach § 3 III 2 MHRG ist die Erklärung nur wirksam, wenn in ihr die Erhöhung auf Grund der entstandenen Kosten berechnet und entsprechend den Voraussetzungen nach Abs. 1 erläutert wird. Da die Erklärung dem Mieter ermöglichen soll, die Berechtigung der Mieterhöhung nachzuprüfen, werden an die Berechnung und Erläuterung strenge Anforderungen gestellt. Ein Verstoß macht die Erklärung unwirksam. Die Unwirksamkeit kann nicht rückwirkend durch Nachholung fehlerfreier Angaben geheilt werden. Vielmehr ist eine neue Erklärung abzugeben, die auf jeden Fall den Eintritt der Mieterhöhung zeitlich verzögert.

Die Erklärung des Vermieters hat nach § 3 IV 1 MHRG die Wirkung, daß von dem Beginn des auf die Erklärung folgenden übernächsten Monats an der erhöhte Mietzins an die Stelle des bisher zu entrichtenden Mietzinses tritt. Da der Anspruch auf Mieterhöhung nach Durchführung der baulichen Änderungen entsteht, kann die Erklärung erst nach Abschluß der Arbeiten abgegeben werden. Eine vorherige Erklärung ist unwirksam. In aller Regel wird sich die Abgabe der Erklärung noch weit über den Abschluß der Arbeiten hinaus verzögern, bis dem Vermieter alle Rechnungen vorliegen und er den Anforderungen des Gesetzes an die Berechnung und Erläuterung gerecht werden kann. Bis zum Eintritt der Mieterhöhung dauert es dann nochmals zwischen knapp zwei und gut einem Monat. Nach § 3 IV 2 MHRG verlängert sich die Frist des S. 1 um sechs Monate, wenn der Vermieter dem Mieter die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses nicht nach § 541 b II 1 BGB mitgeteilt hat oder wenn die tatsächliche Mieterhöhung gegenüber dieser Mitteilung um mehr als 10 vH nach oben abweicht.

Fraglich ist, ob zum Schutz des Mieters alle diese Verzögerungen der Mieterhöhung notwendig sind. Mit dem Abschluß der Bauarbeiten kommt er in den Genuß einer etwaigen Erhöhung des Gebrauchswerts der Mietsache, hat aber die Gegenleistung in Gestalt eines höheren Mietzinses erst sehr viel später zu erbringen. Aufgrund der Mitteilung des Vermieters nach § 541 b II 1 BGB weiß er über die voraussichtliche Dauer der Maßnahme und die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses von Anfang an Bescheid. Es steht deshalb im Grunde nichts entgegen, den Eintritt der Mieterhöhung an den Zeitpunkt zu koppeln, in dem die Arbeiten abgeschlossen sind und damit die Mietsache verbessert ist. Verfahrensmäßig könnte dies durch eine ad hoc abgegebene Erklärung mit späterer Nachholung der Berechnung und Erläuterung gelöst werden. Selbst Abweichungen zwischen der mitgeteilten zu erwartenden und der tatsächlichen Mieterhöhung sollten nicht in der undifferenzierten Weise, die § 3 IV 2 MHRG bestimmt, durch einen sechsmonatigen Erhöhungsstopp einseitig zu Lasten des Vermieters gehen, da unvorhersehbare Umstände, deren Beseitigung auch dem Mieter zugute kommen kann, zu der Abweichung von mehr als 10 vH führen können.

Vorschlag:

1. *§ 3 Abs. 3 MHRG erhält folgende Fassung:*

   *„Der Anspruch nach Absatz 1 ist von dem Vermieter nach Abschluß der Maßnahme durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Mieter geltend zu machen. Der Mieter schuldet den erhöhten Mietzins von dem Beginn des nächsten Kalendermonats ab, der auf den Zugang der Erklärung folgt. Sie ist innerhalb von sechs Monaten in der Weise zu begründen, daß die Erhöhung auf Grund der entstandenen Kosten berechnet und entsprechend den Voraussetzungen nach Absatz 1 erläutert wird. Ergibt sich aus der Begründung ein höherer Betrag als aus der Erklärung, wird der Unterschiedsbetrag von dem Beginn des auf den Zugang der Begründung folgenden Kalendermonats ab geschuldet."*

2. *§ 3 Abs. 4 MHRG wird aufgehoben.*

Die Regelung zieht den Wirkungseintritt der Mieterhöhung auf den Zeitpunkt des Zugangs der Erklärung vor. Sie vermeidet damit sämtliche Verzögerungen, die im geltenden Recht angelegt und im Vierten Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 noch verstärkt worden sind. Dies entspricht dem Vorschlag zum Vergleichsmieteverfahren (Ziffer 5520). Die Wirksamkeit der Erhöhungserklärung wird von der Begründung gelöst. Damit spielen die Anforderungen an ihren Inhalt keine entscheidende Rolle mehr. Der Informationswert für den Mieter muß erhalten bleiben. Die Begründung ist innerhalb von sechs Monaten nachzuliefern. Ergibt sich der erhöhte Mietzins erst auf dieser Grundlage genau, so wird er für die Zeit ab Zugang der nur dem Grunde nach, nicht aber betragsmäßig erklärten Erhöhung rückwirkend neu berechnet.

### 3. Umlegung von Betriebskosten (§ 4 MHRG)

**5530** Die Vorschrift des § 4 MHRG betrifft zwei verschiedene Sachverhalte. In Abs. 1 ist bestimmt, daß für Betriebskosten im Sinne des § 27 der Zweiten Berechnungsverordnung (II. BV) Vorauszahlungen nur in angemessener Höhe vereinbart werden dürfen und daß über die Vorauszahlungen jährlich abzurechnen ist. Dies betrifft die in der Praxis weitaus überwiegende Zahl der Mietverhältnisse, denen eine Nettomietvereinbarung zugrunde liegt. Allerdings werden in der Praxis nicht immer alle Kosten abgewälzt. Die Abs. 2 bis 4 sind für die Fälle der Vereinbarung eines Bruttomietzinses maßgebend, in denen alle oder ein Teil der Betriebskosten durch den Mietzins abgegolten werden und keine Einzelabrechnung erfolgt. Der durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 neu geschaffene Abs. 5 regelt ein einseitiges Bestimmungsrecht des Vermieters für den Verteilungsmaßstab bei bestimmten Betriebskosten und gilt für beide in § 4 MHRG geregelten Arten der Mietzinsvereinbarung.

Die Regelung des § 4 I MHRG wirft vor allem wegen der hohen Anforderungen der Gerichte an die Abrechnung durch den Vermieter Probleme auf. Der Inhalt der Abrechnungspflicht entspricht dem der Rechenschaftslegung nach § 259 BGB, so daß der Vermieter eine geordnete Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben vorlegen muß, die dem Mieter in allen Einzelheiten eine Nachprüfung ermöglicht. Eine Verletzung der Abrechnungspflicht berechtigt den Mieter, weitere Vorauszahlungen oder die Begleichung einer Restschuld zu verweigern. Die große Zahl gerichtlicher Entscheidungen deutet das hohe Konfliktpotential an, das in dieser Regelung angelegt ist. Klarstellende Bestimmungen des Gesetzgebers könnten hinsichtlich der Abrechnung für Rechtsfrieden sorgen. Dies gilt vor allem für den Umlegungsmaßstab nach Quadratmetern. Eine solche Verteilung nach dem Flächenmaßstab ist nicht schlechthin unbillig, abhängig allerdings von der Beurteilung im Einzelfall (OLG Hamm NJW 1984, 984). Eine generelle Zulassung unter dem Vorbehalt abweichender vertraglicher Vereinbarungen und der Bestimmungen der Heizkostenverordnung könnte die Rechtsunsicherheit beseitigen.

Vorschlag:

*Dem § 4 MHRG wird folgender Absatz 6 angefügt:*

*„Steht dem Vermieter das Recht zu, den Umlegungsmaßstab zu bestimmen, so kann er die Betriebskosten vorbehaltlich anderweitiger Vorschriften auch nach dem Anteil der Fläche umlegen."*

Die Regelung erleichtert das Abrechnungsverfahren bei häufig wechselnder Personenzahl.

### 4. Umlegung von Kapitalkosten (§ 5 MHRG)

**5531** Nach § 5 I MHRG ist der Vermieter berechtigt, Erhöhungen der Kapitalkosten, die infolge einer Erhöhung des Zinssatzes gegenüber dem Zeitpunkt der Begründung des Mietverhältnisses aus einem dinglich gesicherten Darlehen fällig werden, durch schriftliche Erklärung anteilig auf den Mieter umzulegen, wenn die Erhöhung auf Umständen beruht, die der Vermieter nicht zu vertreten hat und das Darlehen der Finanzierung des Neubaues, des Wiederaufbaues, der Wiederherstellung, des Ausbaues, der Erweiterung oder des Erwerbs des Gebäudes oder des Wohnraums oder von baulichen Maßnahmen im Sinne des § 3 I MHRG gedient hat. Die Erhöhung des Mietzinses ist nach § 5 II MHRG durch einseitige, schriftliche Gestaltungserklärung geltend zu machen. Sie muß den Grund für die Umlage bezeichnen und erläutern.

Die Regelung ist durch das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1974 in einer Zeit der Hochzinspolitik geschaffen worden, ohne daß vorhergesehen wurde, welche Ausmaße die Zinssteigerungen in den folgenden Jahren noch annehmen würden. Sie bezweckt, in Anlehnung an die für den preisgebundenen Wohnraum maßgebenden Vorschriften die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes bei starken Bewegungen auf dem Kapitalmarkt durch eine Umlegung erhöhter Kapitalkosten auf die Mieter zu wahren (Begr. z. RegE, BT-Drucks. 7/2011, S. 13).

Der Inhalt und die Entstehungsgeschichte der Regelung zeigen mit der deutlichen Anlehnung an die Vorschriften über preisgebundenen Wohnraum, die im ursprünglichen Gesetzentwurf durch wörtliche Bezugnahme auf Bestimmungen des öffentlichen Mietpreisrechts noch enger war (BT-Drucks. 7/2011, S. 6), daß es sich ebenso wie bei Modernisierungsmaßnahmen nach § 3 MHRG um ein systemwidriges Element im privaten Mietrecht handelt. Die Regelung des § 535 BGB geht davon aus, daß die Parteien einen Mietzins vereinbaren, aus dem der Vermieter sämtliche Unkosten bestreiten und darüber hinaus einen Gewinn erzielen kann, wenn die Marktverhältnisse dies zulassen. Bei einem fest vereinbarten Mietzins gehen Kostensteigerungen zu Lasten des Vermieters, während Einsparungen seinen Gewinn vergrößern.

Dieses System wird durch § 5 MHRG durchbrochen, weil Kostensteigerungen den Mieter belasten und dem Vermieter dadurch nahezu jedes Risiko für sein Finanzierungsverhalten abgenommen wird. Ist der Kaufpreis des Mietobjekts gegenüber dem Ertragswert zu hoch, kann auch noch eine Steigerung der ohnehin höheren Finanzierungskosten auf den Mieter abgewälzt werden. Die Regelung begünstigt einseitig den Vermieter. Sie ist unausgewogen, weil sie eine Erhöhung der Miete bei einer Steigerung des Zinssatzes gegenüber dem Zeitpunkt des Vertragsschlusses zwar zuläßt, bei einer Senkung des Zinssatzes gegenüber diesem Zeitpunkt aber keine Ermäßigung der Miete zugunsten des Mieters vorschreibt. Zu einer Ermäßigung ist der Vermieter nach § 5 III 1 MHRG nur verpflichtet, wenn und soweit er vorher von einem Erhöhungsrecht Gebrauch gemacht hat. Der Gewinn aus einer Senkung des im Zeitpunkt des Vertragsschlusses maßgebenden Zinssatzes kommt also allein dem Vermieter zugute. Welch sozialen Zündstoff die Regelung in sich birgt, wurde bei den hohen Zinssteigerungen Anfang der achtziger Jahre deutlich.

Vorschlag:

*§ 5 MHRG wird aufgehoben.*

Die Systemwidrigkeit und die unausgewogenen sowie unsozialen Folgen des § 5 MHRG sprechen dafür, die Regelung aufzuheben.

## 5. Staffelmiete (§ 10 II MHRG)

**5532** In § 10 I MHRG ist bestimmt, daß Vereinbarungen, die zum Nachteil des Mieters von den Vorschriften der §§ 1 bis 9 MHRG abweichen, grundsätzlich unwirksam sind. Hiervon abweichend kann der Mietzins nach § 10 II MHRG für bestimmte Zeiträume in unterschiedlicher Höhe schriftlich vereinbart werden. Die Vereinbarung eines gestaffelten Mietzinses darf nur einen Zeitraum bis zu jeweils zehn Jahren umfassen. Der Mietzins muß jeweils mindestens ein Jahr unverändert bleiben. Der jeweilige Mietzins oder die jeweilige Erhöhung muß betragsmäßig ausgewiesen sein, also nicht nur in Prozenten. Das Kündigungsrecht des Mieters kann höchstens auf vier Jahre seit Abschluß der Vereinbarung beschränkt werden.

Die Regelung ist durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 eingefügt und durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 mit der Klarstellung versehen worden, daß der betragsmäßige Ausweis der jeweiligen Erhöhung genügt und nicht unbedingt der jeweilige Gesamtmietzins angegeben werden muß, was vorher streitig war. Die Zulassung der Staffelmiete sollte durch eine sichere Kalkulation Investitionsentscheidungen erleichtern (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 9, 18).

Von einer sicheren Kalkulation des Vermieters kann allerdings keine Rede sein, wenn es dem Mieter jederzeit oder bei einer zulässigen Beschränkung des Kündigungsrechts nach höchstens vier Jahren möglich ist, sich den Mietsteigerungen unter Einhaltung der Kündigungsfrist zu entziehen. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, daß Mieter durch die mit der Wohnungssuche verbundenen Nöte und durch einen niedrigen Anfangsmietzins verleitet werden, eine Wohnung anzumieten, die sie langfristig nicht mehr bezahlen können mit der Folge, daß sie einen teuren Umzug auf sich nehmen müssen oder gar einem Räumungsprozeß nach einer Kündigung wegen Zahlungsverzugs ausgesetzt werden.

Die Regelung ist von Anfang an zwiespältig beurteilt worden. Diese Beurteilung scheint sich bis heute gehalten zu haben. In der Begründung zum Entwurf eines Vierten Mietrechtsänderungsgesetzes wird eingeräumt, daß die Möglichkeit der Vereinbarung von Staffelmieten nur sehr begrenzte Bedeutung erlangt habe (BT-Drucks. 12/3254, S. 8). Diese Annahme wird in der Praxis jedoch bestritten. Die Staffelmiete stellt eher eine vom Gesetzgeber selbst angebotene Ersatzlösung gegenüber den Bindungen des Vergleichsmieteverfahrens dar. Da sie den Parteien einen größeren vertraglichen Gestaltungsspielraum eröffnet, ist unter dem Zeichen der Vertragsfreiheit eher für ihre Beibehaltung zu plädieren.

Durch weitere Erleichterungen könnte der Regelung eine noch größere Wirkung verliehen werden. So ist die Begrenzung der Staffelmietvereinbarung auf zehn Jahre damit begründet worden, eine hinreichend begründete Kalkulation der Mietpreisentwicklung über diesen Zeitraum hinaus erscheine nicht möglich, so daß kein Bedarf für die Zulassung einer längeren Spanne bestehe (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. 9/2079, S. 17). Die Entscheidung dieser Frage sollte das Gesetz besser den Parteien überlassen und deshalb keine Höchstzeit festlegen. Auch bei einer längeren Spanne als zehn Jahre wird der Mieter nicht übermäßig gebunden, da sein Kündigungsrecht nicht für mehr als vier Jahre ausgeschlossen werden kann.

Nach der ursprünglichen Regelung mußte der Mietzins jeweils betragsmäßig ausgewiesen sein. Dies wurde überwiegend als Ausweis des Gesamtmietzinses auf den einzelnen Stufen verstanden. Hierdurch sollte dem Mieter die auf ihn zukommende Mietbelastung verdeutlicht werden (Begr. z. Gesetzentw., aaO). Dies ist durch die Änderung von 1993 dahin abgeschwächt worden, daß der jeweilige Mietzins oder die jeweilige Erhöhung betragsmäßig ausgewiesen sein muß. Hierdurch wird der Mieter, der im allgemeinen rechnen kann, immer noch unangemessen bevormundet. Die einzelnen Stufen des Mietzinses müssen vertraglich genau bestimmt sein, um eine wirksame Vereinbarung annehmen zu können. Hierfür können auch Prozentzahlen genügen, wenn sie zu einem bestimmten Ausgangsbetrag in Beziehung gesetzt werden. Das Erfordernis der Bestimmtheit ergibt sich schon aus dem allgemeinen Vertragsrecht und braucht deshalb in § 10 II 5 MHRG nicht besonders hervorgehoben zu werden, zumal sich dies auch aus § 10 II 1 MHRG über die Vereinbarung „in unterschiedlicher Höhe" ergibt.

Vorschlag:

*§ 10 Abs. 2 MHRG wird wie folgt geändert:*

1. *Die Sätze 2 und 5 werden aufgehoben.*
2. *In Satz 3 werden die „§§ 2, 3 und 5" durch „§§ 2 und 3" ersetzt.*

Mit der Aufhebung dieser Vorschriften werden Staffelmietvereinbarungen auf beliebige Zeit zulässig. Für die Bestimmbarkeit der einzelnen Stufen reichen die Anforderungen des allgemeinen Vertragsrechts. Die Streichung von § 5 MHRG in S. 3 ist eine Folgeänderung des Vorschlags, diese Vorschrift aufzuheben (Ziffer 5531).

## 6. Ausnahmetatbestände (§ 10 III MHRG)

**5533** In § 10 III MHRG sind Ausnahmetatbestände bestimmt, für die die Vorschriften der §§ 1 bis 9 MHRG kraft Gesetzes nicht gelten. Die Parteien können deshalb Mieterhöhungen nach den allgemeinen Regeln des Vertragsrechts durchsetzen, notfalls mit Hilfe der Änderungskündigung.

Die Ausnahmetatbestände in § 10 III MHRG und § 564 b VII BGB stimmen nur zum Teil überein. Abweichend von § 564 b VII Nr. 4 und 5 BGB unterliegen Mietverhältnisse über Wohnraum in Ferienhäusern und Ferienwohnungen in Ferienhausgebieten sowie über Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts zur Versorgung von Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlicher Personen angemietet hat, den Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe. Darin liegt im Grunde eine mangelhafte Abstimmung mit den Vorschriften des BGB, weil die Kündigung ohne berechtigtes Interesse und ohne Eingreifen der Sozialklausel möglich ist, während die Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung wegen der Geltung des § 1 S. 1 MHRG ausgeschlossen ist. Dies kann zur Folge haben, daß ein Vermieter, der eine Mieterhöhung wünscht, statt des schwerfälligen Mieterhöhungsverfahrens nach § 2 MHRG eher die Kündigung zwecks Räumung wählt und den höheren Mietpreis dann mit einem neuen Mieter vereinbart. Dies läuft den Interessen des Vormieters zuwider.

Wegen der geringen praktischen Bedeutung sieht die Kommission von einer Empfehlung ab.

## VI. Mietrecht im öffentlich geförderten Wohnungsbau

### 1. Grundlagen

**5601** Das Mietrecht im öffentlich geförderten Wohnungsbau ist in erster Linie Mietpreisrecht nebst den dazugehörigen Vorschriften für die Ermittlung des zulässigen Mietzinses. Die Parteien sind in ihrer Mietzinsvereinbarung insoweit nicht frei, als die Kostenmiete nach § 8 I WoBindG die Obergrenze bildet. Nach dieser Vorschrift darf der Verfügungsberechtigte die Wohnung nicht gegen ein höheres Entgelt zum Gebrauch überlassen, als zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlich ist. Die Kostenmiete ist nach den Bestimmungen der Zweiten Berechnungsverordnung und der Neubaumietenverordnung (NMV) zu ermitteln. Auf das komplizierte Regelwerk dieser Verordnungen soll hier nicht weiter eingegangen werden. Der Umgang mit diesen Verordnungen hat sich in der Praxis im Laufe der jahrzehntelangen Geltung eingespielt. Dennoch ist festzuhalten, daß die Bestimmungen immer wieder den Anlaß für fehlerhafte Ermittlungen der Kostenmiete bilden, was wiederum einen Preisverstoß zur Folge hat. Dies gilt nicht nur für die erstmalige Ermittlung der Kostenmiete, sondern auch für spätere Änderungen und das daran anschließende Mieterhöhungsverfahren. Neben der Preisbindung ist der Vermieter in der Auswahl der Mieter beschränkt, da er die Wohnung nach § 4 WoBindG nur einem durch eine Bescheinigung der zuständigen Stelle ausgewiesenen Wohnberechtigten überlassen darf.

Alle diese Beschränkungen des Vermieters in seiner Verfügungsbefugnis können bei einem Verstoß durch öffentlich-rechtliche Sanktionen nach den §§ 25, 26 WoBindG geahndet werden.

### 2. Verzerrung der Preise am Mietwohnungsmarkt

**5602** Die Beibehaltung der Preisbindung im öffentlich geförderten Wohnungsbau nach der durch das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht von 1960 eingeleiteten Liberalisierung hat auf Dauer zu einem gespaltenen Wohnungsmarkt und zu gespaltenen Mietpreisen geführt (6105 ff). Die Sozialmieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau weichen in Niveau und Struktur erheblich von den im frei finanzierten Wohnungsbau erzielbaren Mieten ab und weisen darüber hinaus selbst innerhalb des preisgebundenen Marktes große Unterschiede auf.

Das Niveau der Sozialmieten insgesamt liegt vor allem in Großstädten deutlich unter dem der ortsüblichen Vergleichsmiete frei finanzierten Wohnraums, während der Unterschied in kleineren Gemeinden zumeist gering ist. Dennoch gibt es selbst in Großstädten bestimmte einzelne Sozialmieten, die über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, wogegen andere Sozialmieten drastische Mietvorteile aufweisen. Dies beruht darauf, daß Vergleichsmieten üblicherweise höher sind, wenn sich die Wohnungen in besserer Wohnlage befinden, und daß kleinere preisfreie Wohnungen pro qm meist teurer sind als große. Die Sozialmieten unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht.

Hinzu kommt, daß für die Sozialmieten nach der Errichtung der Wohnungen die „Bewilligungsmiete" verlangt wird, die jeweils von den Ländern bestimmt wird. Diese Miete ändert sich im Zeitverlauf vor allem dann, wenn die Länder die Zinsen für öffentliche Baudarlehen anheben oder wenn eine im Darlehensvertrag vereinbarte Degressionsstufe der Förderung eintritt. Dadurch ergeben sich sehr unterschiedliche Mietpreise für gleiche Wohnungen. Manchmal kommt es sogar dazu, daß Mieter als „Sozialnomaden" aus älteren in neue Sozialwohnungen umziehen, wenn der Mietzins für die ältere Wohnung von einer Förderungsdegression betroffen wird. Schon gar nicht entspricht die Bewilligungsmiete in Niveau, Struktur und zeitlicher Entwicklung dem Schema, das sich für eine Gleichgewichtsmiete nicht preisgebundener Wohnungen ergibt.

Vor allem ist es unter dem Gesichtspunkt des Förderungszwecks keineswegs so, daß die Mietvorteile von Sozialwohnungen dann besonders hoch wären,

wenn die Mieter besonders bedürftig sind. Bezieher von sehr niedrigen Einkommen sind in Sozialwohnungen nicht sehr stark repräsentiert. Dies liegt zum einen an dem Auswahlrecht des Vermieters, insbesondere aber daran, daß sich die Wohnberechtigung in der Regel nach dem Einkommen zur Zeit des Antrags auf Ausstellung einer entsprechenden Bescheinigung richtet. Sozialmieter bleiben aber gerade wegen der günstigen Mietpreise oft über Jahrzehnte in ihren Wohnungen, auch wenn sie schon längst Bezieher von normalen Einkommen und häufig sogar Fehlbeleger geworden sind.

### 3. Fehlbelegung

**5603** Das Problem der Fehlbelegung öffentlich geförderten Wohnraums ergibt sich aus der Bindung des Verfügungsberechtigten, die Wohnung nur einem Wohnberechtigten überlassen zu dürfen. Wird hiergegen verstoßen, hat der Verfügungsberechtigte nach § 4 VIII WoBindG auf Verlangen der zuständigen Stelle das Mietverhältnis zu kündigen und die Wohnung einem Wohnungssuchenden zu überlassen, der seine Wohnberechtigung durch eine Bescheinigung nachweist. Auf dieser Grundlage wird auch zivilrechtlich ein Kündigungsgrund im Sinne des § 564 b II BGB anerkannt.

Dies gilt jedoch nicht, wenn die Fehlbelegung erst nach Bezug der Wohnung durch veränderte Umstände eingetreten ist, insbesondere aufgrund eines gestiegenen Einkommens. Der Mieter kann dann nur aufgrund des § 1 des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen zu einer Ausgleichszahlung herangezogen werden, sofern sein Einkommen die maßgeblichen Einkommensgrenzen um mehr als 20 vH übersteigt und wenn die Wohnung in einer Gemeinde liegt, die durch landesrechtliche Vorschriften bestimmt ist. Nur solche Gemeinden können bestimmt werden, in denen die Kostenmieten öffentlich geförderter Mietwohnungen die ortsüblichen Mieten vergleichbarer, nicht preisgebundener Mietwohnungen erheblich unterschreiten. Die Ausgleichszahlung ist danach gestaffelt, um wieviel Prozent die Einkommensgrenze überschritten wird. Sie reicht in der bundesgesetzlichen Regelung von 0,50 DM über 1,25 DM bis maximal 2,- DM monatlich je Quadratmeter Wohnfläche. Landesgesetzliche Bestimmungen gehen zum Teil erheblich darüber hinaus.

Die Regelung ist in höchstem Maße unvollkommen. Durch die Grenzziehung erst bei mehr als 20 vH des maßgeblichen Einkommens und die Beschränkung auf Gemeinden mit einem erheblichen Unterschied zwischen preisgebundenen und frei vereinbarten Mieten wird nur ein Bruchteil der Fehlbeleger erfaßt, so daß große Summen öffentlicher Subventionen fehlgeleitet werden. Es kommt hinzu, daß der Preisunterschied in vielen Fällen mehr als die in der bundesgesetzlichen Vorschrift festgelegten 2,- DM ausmacht. Häufig wird der Preisunterschied nicht einmal erreicht, wenn – wie etwa in Hessen – bei einer Überschreitung der Einkommensgrenze um mehr als 100 vH als Ausgleichszahlung 4,50 DM abgeschöpft werden können. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die nachträgliche Fehlbelegung nicht als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses nach § 564 b II BGB anerkannt ist.

Das Problem der nachträglichen Fehlbelegung bedarf dringend einer Lösung durch den Gesetzgeber. Diese Lösung kann darin bestehen, die Sozialwohnungsbestände entsprechend dem Vorschlag der Kommission in den freien Wohnungsmarkt zu überführen (Ziffer 6212 ff). Damit erledigte sich das Problem der Fehlbelegung von selbst. In der Kommission sind weitergehende Vorschläge erörtert worden, bezüglich derer aber keine Einigung erzielt werden konnte.

## VII. Sonderregelungen für die neuen Länder

### 1. Grundlagen

**5701** Die Regelungen des Bestandsschutzes und der Miethöhe für Mietverhältnisse über Wohnraum in den neuen Ländern ergeben sich aus Art. 232 § 2 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche (EGBGB) und aus § 11 MHRG. Diese Vorschriften beruhen auf Art. 8 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 (BGBl II 889) nebst Anlage I Kapitel III Sachgebiet B Abschnitt II Nr. 1 (Art. 232 § 2 EGBGB) und Anlage I Kapitel XIV Abschnitt II Nr. 7 (§ 11 MHRG). Durch das Gesetz zur Verlängerung der Wartefristen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet von 1992 ist Art. 232 § 2 III EGBGB mit Wirkung vom 1. Januar 1993 neu gefaßt worden. Hierdurch ist unter anderem die Wartefrist für eine Kündigung wegen Eigenbedarfs vom 31. Dezember 1992 bis zum 31. Dezember 1995 verlängert worden, nachdem Bestrebungen im Gesetzgebungsverfahren auf eine Verlängerung bis zum 31. Dezember 1997 abgezielt hatten (Gesetzentw. des Bundesrates, BR-Drucks. 89/92).

Der generelle Zweck der Vorschriften ist darauf gerichtet, die am Tage des Beitritts in der ehemaligen DDR bestehenden Mietverhältnisse in den Regelungsbereich des BGB überzuleiten (Erläuterungen zum Einigungsvertrag, BT-Drucks. 11/7817, S. 38). Indem der Gesetzgeber die grundsätzliche Geltung des BGB vom Zeitpunkt der Wiedervereinigung an be-

stimmt hat, ist er von der Regel des Art. 232 § 1 EGBGB abgewichen, nach der für ein früher entstandenes Schuldverhältnis das bis dahin in der DDR geltende Recht maßgebend bleibt. Damit ist auf dem Gebiet des Mietrechts das Ziel der Rechtsvereinheitlichung durch den Einigungsvertrag zwar im wesentlichen erreicht worden. Die Überleitungsvorschriften enthalten jedoch so zahlreiche und einschneidende besondere Bestimmungen über Kündigungsschutz und Mietpreisbildung, daß noch auf längere Sicht unterschiedliche Kategorien von Mietverhältnissen in den östlichen und westlichen Bundesländern bestehen werden. Eine vollständige Rechtseinheit wird erst zu erreichen sein, wenn der Gesetzgeber den Bestrebungen widersteht, die Überleitungsvorschriften noch weiter zu verlängern.

## 2. Bestandsschutz (Art. 232 § 2 EGBGB)

### Geltung des BGB als Regel (Abs. 1)

**5702** Nach Art. 232 § 2 I EGBGB richten sich Mietverhältnisse aufgrund von Verträgen, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts, also vor dem 3. Oktober 1990, geschlossen worden sind, von diesem Zeitpunkt an nach den Vorschriften des BGB, soweit nicht in den folgenden Absätzen etwas anderes bestimmt ist. Daraus folgt, daß alle Vorschriften des BGB über den Bestandsschutz, die hier im einzelnen behandelt worden sind (Ziffern 5401ff), grundsätzlich auch auf die noch in der früheren DDR abgeschlossenen Mietverhältnisse anwendbar sind. Da das Gesetz allein auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses abstellt, kommt es nur darauf an, ob das Mietverhältnis identisch ist. Die Identität des Mietverhältnisses wird nicht notwendigerweise durch eine Änderung der Vertragsbedingungen oder gar der Vertragsparteien beseitigt, so etwa in den Fällen des § 571 BGB bei Eintritt des Grundstückserwerbers in das Mietverhältnis, des § 569a BGB bei Sondernachfolge von Ehegatten oder Familienangehörigen und des § 1922 BGB bei Gesamtrechtsnachfolge im Erbfall. Altverträge werden deshalb noch auf unabsehbare Zeit existieren.

### Hinderung wirtschaftlicher Verwertung (Abs. 2)

**5703** Der Fortbestand von Altverträgen wird seine Bedeutung verlieren, soweit die Überleitungsvorschriften befristet sind, weil nach Fristablauf eine vollständige Angleichung an das nach dem BGB für alle übrigen Mietverträge maßgebende Recht stattfinden wird. Auf die Sondervorschriften für die Kündigung wegen Eigenbedarfs (Art. 232 § 2 III 1 u. 2 EGBGB), für die Kündigung von Einliegerwohnraum (Art. 232 § 2 III 3 EGBGB) und auf die Sozialklausel des Art. 232 § 2 IV EGBGB braucht deshalb nicht weiter eingegangen zu werden.

Dies gilt jedoch nicht für die Vorschrift des Art. 232 § 2 II EGBGB, die keine Befristung aufweist. Hiernach kann sich der Vermieter auf berechtigte Interessen im Sinne des § 564 b II Nr. 3 BGB nicht berufen. Der Kündigungsgrund der Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung ist damit für die im Zeitpunkt der Wiedervereinigung bestehenden Mietverhältnisse auf Dauer ausgeschlossen. Dies wird damit begründet, dieser Kündigungstatbestand sei im Zivilgesetzbuch der DDR (ZGB) nicht enthalten gewesen und seine Einführung erscheine weder zur Herstellung der Rechtseinheit noch aus wohnungswirtschaftlichen oder rechtspolitischen Gründen geboten (Erläuterungen zum Einigungsvertrag, BT-Drucks. 11/7817, S. 38). Diese Begründung ist nicht stichhaltig, da auch andere mietrechtliche Bestimmungen des BGB keine Parallele im ZGB hatten. Vor allem hätte die Kündigung wegen Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung aus allgemeinen wirtschaftlichen Gründen zur bestmöglichen Nutzung der Ressourcen allenfalls für eine Übergangszeit zum Schutz der Mieter ausgeschlossen werden dürfen, nicht aber für die Dauer des Fortbestandes von Altmietverhältnissen, was unter Umständen noch Jahrzehnte währen kann.

Auch für diesen Kündigungsgrund ist eine vollständige Rechtsvereinheitlichung geboten. Die Bestimmung des Art. 232 § 2 II EGBGB sollte deshalb zu dem Zeitpunkt aufgehoben werden, in dem die anderen Sondervorschriften über den Bestandsschutz von Mietverhältnissen in den neuen Ländern durch Fristablauf außer Kraft treten. Dies ist der 31. Dezember 1995.

Vorschlag:

*Artikel 232 § 2 Abs. 2 EGBGB wird mit Ablauf des 31. Dezember 1995 aufgehoben.*

Mit der Aufhebung dieser Vorschrift wird der Bestandsschutz von Mietverhältnissen über Wohnraum in den alten und neuen Ländern vollständig vereinheitlicht.

## 3. Regelung der Miethöhe (§ 11 MHRG)

### Geltung des MHRG für neuen Wohnraum (Abs. 1)

**5704** Im Unterschied zum Bestandsschutz stellen die Überleitungsvorschriften zur Miethöhe nicht darauf ab, ob es sich um ein Altmietverhältnis handelt, das noch zur Zeit der ehemaligen DDR abgeschlossen worden ist. Maßgebend ist allein, zu welchem Zeitpunkt der Wohnraum entstanden ist, ohne daß es zeitlich auf den Abschluß des Mietverhältnisses ankommt. So bestimmt § 11 I MHRG, daß dieses Gesetz auf den näher bestimmten, nach dem Wirksamwerden des Beitritts neu geschaffenen und nicht mit Mitteln aus öffentlichen Haushalten geförderten Wohnraum anzuwenden ist.

### Übergangsregelung für bestehenden Wohnraum (Abs. 2–7)

**5705** Für Wohnraum, dessen höchstzulässiger Mietzins sich bei Wirksamwerden des Beitritts aus Rechtsvorschriften ergibt, gelten nach § 11 II 1 MHRG die folgenden Absätze sowie § 1 S. 1 und § 3 MHRG. Daraus ergibt sich, daß für den gesamten Wohnungsbe-

stand der ehemaligen DDR, der im Zeitpunkt der Wiedervereinigung der Mietpreisbegrenzung unterlag, weiterhin Sondervorschriften eingreifen, auch wenn über diesen Wohnraum ein neues Mietverhältnis mit anderen Parteien abgeschlossen wird. Der aus der DDR übernommene Wohnungsbestand ist maßgebend, nicht der Zeitpunkt des Vertragsschlusses.

Die Bundesregierung ist in § 11 III MHRG ermächtigt worden, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates den höchstzulässigen Mietzins für den Wohnraum, der nach dem Recht der DDR Preisvorschriften unterlag, unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung mit dem Ziel zu erhöhen, die in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 MHRG bezeichnete Miete zuzulassen, also die ortsübliche Vergleichsmiete. Von dieser Ermächtigung hat die Bundesregierung durch die Erste Grundmietenverordnung von 1991 und die Zweite Grundmietenverordnung von 1992 Gebrauch gemacht. Ebenso hat die Bundesregierung aufgrund der Ermächtigung des § 11 III MHRG die Betriebskosten-Umlageverordnung von 1991 und die Betriebskostenumlage-Änderungsverordnung von 1992 erlassen.

Mit diesen Verordnungen ist es jedenfalls zum Teil gelungen, die noch der Preisbindung unterliegenden Mieten einer wie auch immer zu bestimmenden ortsüblichen Vergleichsmiete näher zu bringen. In manchen Fällen dürfte der nach der Zweiten Grundmietenverordnung bestimmte Mietzins schon über dem Niveau liegen, das sich auf einem freien Wohnungsmarkt ergeben würde.

Nach der erklärten Absicht des Gesetzgebers muß es das Ziel sein, die noch preisgebundenen Mieten in das auch im übrigen Bundesgebiet geltende Vergleichsmietensystem zu überführen (Erläuterungen zum Einigungsvertrag, BT-Drucks. 11/7817, S. 174). Bund und Länder haben sich vorgenommen, die Preisbindung Mitte 1995 durch die Einführung des Vergleichsmietensystems abzulösen. Die Kommission hat zur Situation des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern an anderer Stelle ausführlich Stellung genommen. Sie hat hierbei insbesondere die nachteiligen Auswirkungen der bestehenden Rechtslage auf die Investitionen am Wohnungsmarkt, vor allem hinsichtlich der notwendigen Instandsetzung und Modernisierung, untersucht (Sondergutachten drittes Kapitel). Darüber hinaus hat sie sich mit den Folgen auseinandergesetzt, die die Einführung des Vergleichsmietensystems haben wird, um hieraus Verbesserungsvorschläge abzuleiten (drittes Kapitel) und gleichzeitig für einen sozialen Flankenschutz in den während einer Übergangszeit auftretenden Härten im Einzelfall zu sorgen (siebtes Kapitel).

Ungeachtet aller Schwierigkeiten, die zu erwarten sind, wird dem Gesetzgeber nachdrücklich empfohlen, sein erklärtes Ziel, die preisgebundenen Mieten in den neuen Ländern in das Vergleichsmietensystem zu überführen, alsbald zu verwirklichen.

## VIII. Zweckentfremdungsverbot

**5801** Durch Art. 6 § 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen von 1971 (MRVerbG) werden die Landesregierungen ermächtigt, für Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß Wohnraum anderen als Wohnzwecken nur mit Genehmigung der von der Landesregierung bestimmten Stelle zugeführt werden darf. Ein Verstoß kann als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden, deren Höchstbetrag von früher 20 000 DM durch das Änderungsgesetz von 1993 auf 100 000 DM festgesetzt worden ist. Von der Verordnungsermächtigung haben die meisten Landesregierungen Gebrauch gemacht, teilweise auch in den neuen Ländern.

Dem Gesetzgeber war es bei einer auf dem Wohnungsmarkt bestehenden Mangellage grundsätzlich unerwünscht, daß Wohnraum frei und uneingeschränkt dem Wohnzweck entzogen werden könne. Ziel der Regelung ist deshalb die Sicherstellung einer ausreichenden Wohnungsversorgung der Bevölkerung, wozu es neben der Förderung des Neubaus von Wohnraum auch eines geeigneten Instruments bedürfe, durch das die Verringerung des vorhandenen Bestandes an Wohnraum und damit eine Vergrößerung der Wohnungsnotlage verhindert werden könnten (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucks. VI/2564, S. 4).

Das Zweckentfremdungsverbot hat einer verfassungsrechtlichen Beurteilung sowohl im Hinblick auf die aus Art. 80 GG folgenden Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage als auch unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG standgehalten (BVerfGE 38, 348 = NJW 1975, 727). Die Regelung ist trotz der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt genug.

Rechtspolitisch bleibt das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum als Dauerzustand, wie er in manchen Ländern seit Beginn der siebziger Jahre trotz erheblich wechselnder Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt besteht, dennoch zu beanstanden. Die Begriffe „ausreichender Wohnraum", „angemessene Bedingungen" und „besonders gefährdete Versorgung" sind zwar grundsätzlich einer numerischen Quantifizierung zugänglich, indem bestimmte Verhältniszahlen der Wohnungssuchenden zum Wohnungsangebot und der vorhandenen Einkommen zu den geforderten Mieten festgelegt werden. Eine sol-

che Festlegung in der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage wird aber von Art. 80 GG nicht verlangt, da dem Verordnungsgeber ein gewisser Beurteilungsspielraum verbleiben soll (BVerfGE 38, 348, 363 = NJW 1975, 727, 728). Die Folge ist nicht so sehr juristisch, wohl aber politisch fragwürdig. Unter bau- und bodenpolitischem Aspekt hat sich die Kommission hiermit an anderer Stelle beschäftigt (Ziffer 4232 ff). Für den Wohnungsmarkt ist festzuhalten, daß die Regelung nur einen Bestandsschutz gewährleisten soll, der durch die konkrete Nachfragesituation gerechtfertigt ist. Vor allem der Begriff der besonders gefährdeten Versorgung setzt eine aktuelle Notlage voraus (BVerfGE 38, 348, 364 = NJW 1975, 727, 729). Es ist zu bezweifeln, ob diese Voraussetzung in den teilweise schon seit über zwanzig Jahren ausgewiesenen Gebieten unverändert fortbesteht, während sie in anderen Gebieten oder Ländern nicht oder lange Zeit nicht gegeben zu sein scheint und manchmal erst nach einem Regierungswechsel erfüllt ist. Hieran zeigt sich deutlich die Gefahr einer äußerst unterschiedlichen, auch politisch motivierten Auslegung, die der vom Gesetz eingeräumte Beurteilungsspielraum zuläßt.

Auch wenn das Zweckentfremdungsverbot verfassungsrechtlich von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 II GG gedeckt wird, ist zu fragen, ob es nötig ist, ein solches Instrument, das ursprünglich aus der Wohnungszwangswirtschaft der dreißiger Jahre stammt, auch bei einer marktwirtschaftlichen Ordnung in manchen Ländern nahezu flächendeckend einzusetzen. Der Eingriff in die Verfügungsbefugnis des Eigentümers ist erheblich, weil nicht nur die Aufgabe des Wohnzwecks durch eine Vermietung zu gewerblichen Zwecken erfaßt wird, sondern auch der Abriß und das dauernde Leerstehenlassen von Wohnraum. Während im ersteren Fall dem Eigentümer versagt wird, höhere Einnahmen zu erzielen, was in § 564 b II Nr. 3 BGB gerade als Kündigungsgrund bei der Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung anerkannt wird, ist in den beiden letzteren Fällen sogar der Verzicht auf Einnahmen verboten. Es spielt keine Rolle, ob der Eigentümer die Wohnung aufgrund der mietrechtlichen Beschränkungen leer stehen lassen will. Das Zweckentfremdungsverbot zwingt ihn mittelbar zum Abschluß eines Wohnraummietvertrags und greift damit, wenn auch abgesichert durch Art. 14 II GG, in die verfassungsrechtlich gewährleistete Vertragsfreiheit in Form der Abschlußfreiheit ein.

Es mag dem BVerfG zuzugeben sein, daß es sich hierbei nicht um eine „Wohnraumbewirtschaftung im herkömmlichen Sinne" (BVerfGE 38, 348, 365 = NJW 1975, 727, 729) handelt, weil es keine Wohnungszuweisung und keine behördlich verfügten Mietverträge gibt. Doch ist der Unterschied wegen des mittelbaren Zwangs zum Vertragsschluß, der auf den Eigentümer ausgeübt wird, nicht allzu groß. Auch eine derartige Wohnraumbewirtschaftung neuer und im Grunde doch alter Art ist ein Fremdkörper in einer Marktwirtschaft.

Vorschlag:

*Den Ländern wird empfohlen, von der Verordnungsermächtigung des Art. 6 § 1 MRVerbG nur einen restriktiven Gebrauch zu machen. Insbesondere sollte ein Leerstand von Wohnräumen zwecks späteren Eigenbedarfs oder eigener geschäftlicher Nutzung ausgenommen werden, wenn die Dauer des Leerstands fünf Jahre nicht überschreitet. Mittelfristig ist die Aufhebung der Verordnungsermächtigung und der hierauf gestützten Rechtsverordnungen zu erwägen.*

Mit einer Aufhebung des Zweckentfremdungsverbots wird ein marktwidriges Element beseitigt (Ziffern 4232 ff).

## IX. Allgemeiner Rahmen für eine Reform

**5901** Das Wohnraummietrecht und seine Akzeptanz bei den Bürgern führen nicht nur zu Fragen der Rechtspolitik und ihrer Umsetzung durch gesetzgeberische Maßnahmen. Diese Fragen sind eingebunden in den von der Wohnungspolitik beherrschten Gesamtzusammenhang. Aber auch Wohnungspolitik ist nicht nur eine Frage des Geldes und seiner zielgerichteten Verteilung. Eine sachgerechte Wohnungspolitik hat die vordringliche Aufgabe, den Bürgern klarzumachen, was das Wohnen in Wirklichkeit kostet und daß für die Aufbringung der Kosten in allererster Linie der Nutzer der Wohnung zuständig ist, nicht aber der Staat oder der Vermieter. Erst wenn dieses Bewußtsein bei den Bürgern geweckt ist und dies durch die Interessenverbände, die Medien und die Politiker unterstützt wird, kann auch ein Mietrecht politisch durchgesetzt werden, das einer sozialen Marktwirtschaft gerecht wird.[1])

[1]) Die Kommissionsvorschläge im einzelnen finden sich in einer Synopse im Anhang 3.

## Sechstes Kapitel:

# Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte

**6001** Gegenstand dieses Kapitels sind die Instrumente, die der Staat neben den Förderelementen des Steuerrechts einsetzt, um die Wohnungsversorgung zu verbessern: der öffentlich geförderte Wohnungsbau, das Wohngeld und der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand.

Ziel des öffentlich geförderten Wohnungsbaus (Objektförderung) ist die Verbreiterung des Angebots von preisgünstigen Wohnungen. Ziel des Wohngeldes (Subjektförderung) ist es dagegen, bestimmte Personengruppen in die Lage zu versetzen, sich an den Wohnungsmärkten angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Hauptkriterium für die Abgrenzung der relevanten Zielgruppen ist jeweils das Haushaltseinkommen.

Mit dem Erwerb von Belegungsrechten versucht der Staat in jüngster Zeit, die Wohnungsversorgung bestimmter Problemgruppen, die am Wohnungsmarkt diskriminiert werden, zu verbessern. Niedriges Einkommen ist nur einer der Gründe für diese Diskriminierung. Wie beim sozialen Wohnungsbau setzt dieses Förderinstrument am Angebot an, mit dem wichtigen Unterschied, daß die Sicherung von Belegungsrechten von der Neubauförderung entkoppelt werden kann. Belegungsrechte werden auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen gewährt, die sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. Die Art der Ausgestaltung hat Einfluß auf die Fördereffizienz. In der Regel ist eine finanzielle Kompensation des Wohnungsanbieters Gegenstand der Vereinbarung.

## I. Kritik des bestehenden Regelwerks

### 1. Die Objektförderung

**6101** Der öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau nach den Wohnungsbaugesetzen, der nach dem Krieg erheblich zu dem heute vorhandenen Wohnungsbestand beigetragen hat, ist nicht mehr zeitgemäß. Hauptgrund dafür ist das im Fördersystem angelegte Defizit an wirtschaftlicher Effizienz. Dazu kommt insbesondere eine mangelnde Zielgenauigkeit: Ein großer Teil der Bedürftigen wird durch die Fördermaßnahmen nicht erreicht, auf der anderen Seite werden Menschen gefördert, die nicht mehr bedürftig sind.

**6102** Die wirtschaftliche Ineffizienz hat ihre Hauptursache in den Vorschriften für die Mietpreise des sozialen Wohnungsbaus. Die Kostenmiete geht vom Erstarrungsprinzip aus. Dieses Prinzip hat den Bestand an Sozialwohnungen aus der Marktwirtschaft herausgenommen, zu der die Bildung der Preise nach Angebot und Nachfrage als konstituierendes Prinzip gehört mit der Folge, daß sich das Angebot auf die Nachfrage und die Nachfrage auf das Angebot einstellt.

Die Verzinsung des anfangs eingesetzten Eigenkapitals als mietpreisbestimmende „Kosten" enthält fast die Garantie einer Rendite, wenn auch keiner üppigen. Diese „Garantie" ist nahezu baukostenunabhängig. Auf diese Weise fehlt ein Zwang zu kostengünstigem Bauen, der eigentlich auch im öffentlich geförderten Wohnungsbau spürbar sein sollte. Bedenklich ist ebenso, daß der Investor dazu eingeladen wird, nicht sparsam zu kalkulieren. In den meisten Fällen richtet sich das Fördervolumen nach der Differenz zwischen der Kostenmiete, die sich nach den Vorgaben der Zweiten Berechnungsverordnung ohne Förderung ergeben würde, und der Bewilligungsmiete. Unternehmerische Fehlleistungen, die sich in vermeidbaren Kosten niederschlagen, bleiben auf diese Weise ohne den notwendigen Einfluß auf die Gewinnsituation des Unternehmens. Qualitäts- und Größenvorschriften verstärken den Trend zu überhöhten Kosten.

Im Kostenmietsystem werden Verwaltungs- und Instandhaltungskosten pauschaliert. Die Pauschalen werden an die tatsächlich eingetretenen Kostensteigerungen häufig nur mit politisch bestimmten Verzögerungen angepaßt. Das bringt die Unternehmen in die Versuchung, notwendige Erhaltungsmaßnahmen ebenfalls hinauszuzögern, was die Mieter vielfach wegen der geringen Sozialmieten hinnehmen. Kostenmieten denaturieren die Unternehmerfunktion; Unternehmungsleitungen werden angeregt, für eine Verbesserung der Aufwandspauschalen ins politische Feld zu ziehen.

**6103** Das Erstarrungsprinzip verhindert die Mietanpassung, die durch die Marktentwicklung eigentlich angezeigt wäre. Die Sozialmieten signalisieren nicht die relative Knappheit von Wohnungen und sind außerstande, das Angebot gemäß den Wünschen der Bürger zu beeinflussen. Das Funktionsdefizit wird noch dadurch vergrößert, daß das Erstarrungsprinzip zu großen Mietdifferenzen innerhalb des Sozialwoh-

nungsbestandes geführt hat, die ausschließlich durch unterschiedliche Investitionszeitpunkte bedingt sind, nicht aber zum Beispiel durch Unterschiede in der Wohnungsqualität.

Das Erstarrungsprinzip verhindert gerade jene Mietpreisbewegungen, durch die Filtering-Prozesse geprägt sind. Der Zwang, die Bau- und Wohnqualitätsstandards des sozialen Wohnungsbaus einzuhalten, tut ein übriges, die Herausbildung einer Hierarchie von Qualitätsstandards – hier durch Neubau – zu vereiteln.

**6104** Das Kostenmietprinzip hat dazu geführt, daß die Bedeutung der Miete als Marktregulativ in der Öffentlichkeit aus dem Blick geraten ist. Geradezu ärgerlich sind Behauptungen, die „Kostenmiete" sei ein Indikator für die gleichgewichtige Marktmiete und damit eine aus der Sicht des Investors angemessene Miete. Solche Behauptungen sind, wie das Konstruktionsprinzip der „Kostenmiete" zeigt, in keiner Weise sachlich begründet. Breite Mieterschichten haben sich an heruntersubventionierte Mieten gewöhnt. Eine Bereitschaft, ihre Wohnwünsche mit realistischen Wohnkosten abzustimmen, konnte bei ihnen erst gar nicht entstehen.

**6105** Auch unter verteilungspolitischen Aspekten ist die Objektförderung von ihren Ergebnissen, ja sogar von ihrer Konzeption her, nicht erträglich. Das Gesetz unterscheidet nur zwei Gruppen von Haushalten, nämlich bedürftige und nichtbedürftige (§ 25 II. WoBauG). Angesichts der Tatsache, daß es in Deutschland weitaus mehr Sozialwohnungsberechtigte als Sozialwohnungen gibt, ist das Unterscheidungskriterium in Form der Einkommensgrenzen nahezu bedeutungslos geworden. Bei weitem nicht alle Sozialwohnungsberechtigte haben eine realistische Chance, eine Sozialwohnung zu mieten. Vermutlich war dies mit ein Grund dafür, daß es der Gesetzgeber unterlassen hat, die Einkommensgrenzen entsprechend der Inflation zu erhöhen.

Auch ist eine Anhebung der Einkommensgrenzen ganz und gar nicht unproblematisch. Zwar soll damit einer Konzentration der Armen in den Sozialwohnungen und einer Ghettobildung vorgebeugt werden. Doch die Konkurrenz um die Sozialwohnungen wird dadurch wieder schärfer, die Chancen für die besonders Bedürftigen, eine Sozialwohnung zu bekommen, werden geringer. In den Fällen, in denen der Vermieter von Sozialwohnungen eine Auswahlmöglichkeit hat, nutzt er diese, um einen in relativ sicheren Verhältnissen lebenden Berechtigten aufzunehmen. Allerdings entscheidet – wegen des Mißverhältnisses der Zahl der zur Verfügung stehenden Sozialwohnungen und der Zahl der Berechtigten – heute noch weniger als vorher die Berechtigung allein über den Zugang zu einer Sozialwohnung. Vielmehr weisen die kommunalen Wohnungsämter die Wohnungen nach Dringlichkeitskriterien zu, das heißt nach dem Grad der Bedürftigkeit.

**6106** Die Mietpreisspaltung im sozialen Wohnungsbau ist unter Verteilungsaspekten geradezu kontraproduktiv. Vorteile haben diejenigen Mieter, die vor zwanzig oder dreißig Jahren in eine Sozialwohnung einziehen konnten und diese immer noch bewohnen. Sie zahlen beneidenswert niedrige Mieten. Die jungen Familien, unter Umständen mit Kindern, und die mobilen Haushalte müssen schon froh sein, wenn ihnen eine neu errichtete Sozialwohnung zugewiesen wird. Sie zahlen wesentlich höhere Mieten. Dies ist schon in den Fällen zu beklagen, in denen die Langfristmieter von Sozialwohnungen auch heute noch sozialwohnungsberechtigt sind. In vielen Fällen sind aber gerade diese Mieter mit ihrem Einkommen längst über die Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus hinausgewachsen und/oder ihre Haushalte haben sich auf natürliche Weise verkleinert. Wie bedeutend dieses Problem ist, kann man an Untersuchungen auf der Grundlage repräsentativer Langfristbefragungen derselben Haushalte (sozioökonomisches Panel) erkennen. Von den Sozialhilfeempfängern bleibt lediglich ein Drittel nach sieben Jahren noch im Sozialhilfebezug.[1]) Von den Personen mit einem Einkommen, das im Jahre 1983 unter 50 vH des Durchschnittseinkommens lag, waren drei Jahre später nur noch zwei Fünftel in diesem Einkommensbereich verblieben.[2])

**6107** Durch das Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen vom 22. Dezember 1981 sollte das Problem der Fehlbelegung im öffentlich geförderten Wohnungsbau verringert werden. In Gemeinden, in denen die Kostenmiete in öffentlich geförderten Mietwohnungen die ortsübliche Miete vergleichbarer Wohnungen erheblich unterschreitet, können danach Mieter mit Einkommen über den Grenzen des § 25 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes zu einer Ausgleichszahlung verpflichtet werden. Die Länder haben in eigenen Gesetzen zum Abbau der Fehlsubventionierung diese Gemeinden bestimmt und Festlegungen zu den Einkommensgrenzen, zur Höhe der Ausgleichszahlungen und zu den Ausführungsbestimmungen getroffen. Die Regelungen in den Ländern sind sehr unterschiedlich.

Fehlbeleger, die die gleichen objektiven Bedingungen erfüllen, werden in unterschiedlichem Ausmaß verpflichtet. Einige leisten überhaupt keine Zahlungen, weil in der Gemeinde keine Fehlbelegungsabgabe erhoben wird. In der Regel gleicht die Fehlbelegungsabgabe die Differenz zwischen Sozialmiete und Marktmiete nicht aus. Im ganzen wird die Fehlsubvention nicht aufgehoben, sie wird allenfalls sehr ungleichmäßig gemindert, und dies auch nur in bestimmten Gemeinden. Außerdem ist der Verwaltungsaufwand sehr groß und der fiskalische Erfolg damit ebenfalls fraglich.

**6108** Schwächen des ersten und des zweiten Förderweges sind auch vom Gesetzgeber gesehen worden. Mit dem Gesetz zur Änderung des Zweiten

[1]) Andreß, Steigende Sozialhilfezahlen, Wer bleibt, wer geht und wie sollte die Sozialverwaltung darauf reagieren?, in: Einmal arm, immer arm? Neue Befunde zur Armut in Deutschland, Frankfurt a. M. und New York, 1994, S. 90.

[2]) Hauser und Berntsen, Einkommensarmut – Determinanten von Aufstiegen und Abstiegen, in: Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat im strukturellen Wandel, Frankfurt a. M. und New York, 1992, S. 81.

Wohnungsbaugesetzes von 1988 wurde das Konzept der vereinbarten Förderung eingeführt, der sogenannte dritte Förderweg. In der Gesetzesbegründung wird hervorgehoben, daß die im Zweiten Wohnungsbaugesetz geregelte Förderung des sozialen Wohnungsbaus auf eine sehr langfristige Mietpreis- und Belegungsbindung der Wohnungen mit einem hohen Subventionsbedarf angelegt ist. Das Festhalten an Fördersystemen mit derart starken Bindungen sei indessen nicht mehr zeitgemäß. Deswegen wolle man Voraussetzungen für eine flexiblere Förderung schaffen. Im Grunde knüpft der dritte Förderweg an den zweiten an. Flexibilität wird dadurch erreicht, daß Bindungen nicht gesetzlich auferlegt werden. Die im dritten Förderweg geförderten Wohnungen sind nicht mehr der Kostenmiete unterworfen, und sie unterliegen auch nicht der Wohnungsaufsicht nach dem Wohnungsbindungsgesetz. Über die Art der Förderung, die Höhe der Mieten sowie über die Dauer der Miet- und Belegungsbindungen sollen Vereinbarungen zwischen dem Bauherrn und den fördernden Stellen getroffen werden. Die geförderten Wohnungen gelten nicht als preisgebundener Wohnraum. Sie unterliegen damit den Vorschriften des Miethöhegesetzes, es sei denn, daß sich aus der befristeten Mietzinsvereinbarung eine günstigere Regelung für die Mieter ergibt.

Für die konkrete Ausgestaltung der vereinbarten Förderung, und zwar sowohl hinsichtlich der Förderinstrumente als auch hinsichtlich der mit der Förderung eingekauften Bindungen des Förderungsnehmers, läßt das Gesetz einen breiten Spielraum. Die Praxis der Länder ist entsprechend unterschiedlich, insbesondere hinsichtlich der Marktnähe der vereinbarten Miete. Ein besonders eklatantes Beispiel für die Marktferne vereinbarter Mieten zeigt sich am Fall der Stadt München. In bayerischen Städten der Kategorie I – dazu gehört auch München – belaufen sich im Rahmen der vereinbarten Förderung die Nettoanfangsmieten ohne Betriebskostenpauschale im Normalprogramm auf 10,50 DM bis 12,50 DM, im Sonderprogramm auf 12,50 DM bis 15,50 DM. Die Mieten können ab dem 3., 6. und 9. Jahr um jeweils 1,20 DM, beziehungsweise im Sonderprogramm um 1,50 DM angehoben werden. Stellt man dem die im Rahmen der Mietspiegelerhebung für die Stadt München festgestellten Nettomieten gegenüber, so zeigt sich, daß von Marktnähe dabei gewiß nicht mehr gesprochen werden kann (Tabelle 6.1).

**6109** Der jüngste Schritt in Richtung auf eine Aufhebung der starren Einkommensgrenzen ist die Konzeption der einkommensorientierten Förderung nach dem Wohnungsbauförderungsgesetz 1994. Ähnliche Grundüberlegungen lagen bereits dem sogenannten Fellbacher Modell und der Förderungspraxis des Landes Baden-Württemberg zugrunde. Das Modell besteht aus zwei Komponenten: einer Grundförderung (Objektförderung) und einer einkommensabhängigen Zusatzförderung (Subjektförderung). Die Grundförderung ist so bemessen, daß die vom Investor zu erwirtschaftenden Mieterträge zu Beginn der Vermietungsphase am unteren Rand der örtlichen Vergleichsmiete festgeschrieben werden können (Basismiete). Die Basismieten werden nach den Regeln des Miethöhegesetzes fortgeschrieben. Die Mieter zahlen eine sogenannte Vertragsmiete. Die Differenz zwischen Basismiete und Vertragsmiete wird durch Zusatzförderung aufgefangen. Die Vertragsmiete wird so fixiert, daß die relative Mietkostenbelastung der Mieterhaushalte mit steigendem Einkommen unverändert bleibt. Dabei geht man von einer „Mindestmiete" aus; diese ist von solchen Mietern zu bezahlen, deren Einkommen die Grenzen des § 25 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes nicht übersteigt. In einer Simulationsstudie des Bundesbauministeriums wurde eine Mindestmiete auf der Höhe der derzeitigen Bewilligungsmieten in Nordrhein-Westfalen zugrundegelegt. Liegt das Haushaltseinkommen (einschließlich Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz) um einen bestimmten Prozentsatz über der Einkommensgrenze, muß der Mieter eine gegenüber der Mindestmiete um denselben Prozentsatz erhöhte Miete bezahlen. Entsprechend verringert sich die Zusatzförderung. Wenn beispielsweise die Basismiete um 60 vH über der Mindestmiete liegt, erhalten Haushalte mit Einkommen von 60 vH und mehr über der Einkommensgrenze keine Zusatzförderung mehr.

Bei diesem Modell werden Probleme der Unter- und Fehlbelegung wenigstens tendenziell nicht mehr entstehen. Es soll auch eine sparsamere Förderung sein. Nach den Berechnungen des Bundesbauministeriums ist davon auszugehen, daß mit Hilfe der einkommensorientierten Förderung bei gleichem Einsatz an öffentlichen Mitteln eine erheblich größere Anzahl von Objekten gefördert werden kann.

Doch das Problem der Selektion bleibt im Prinzip bestehen. Nicht jeder, der aufgrund seiner Einkommenssituation berechtigt ist, erhält Zugang zu einer

Tabelle 6.1:

**Nettomieten für die Stadt München (Mietspeigel 1994)**

| | Nettomiete | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Baualter ...... | 1 Zimmer | 2 Zimmer | 3 Zimmer | 4 Zimmer und mehr | gesamt |
| ab 1989 ....... | 18,62 | 19,25 | 19,85 | 19,14 | 19,50 |

Quelle: Gutachten zur Erstellung des Mietspiegels für München 1994, hrsg. von der Landeshauptstadt München, Sozialreferat – Amt für Wohnungswesen.

geförderten Wohnung. Wenngleich die Marktnähe der Anfangsmiete und der Mietsteigerungen nach dem Wortlaut des Gesetzes zum Programm gehört, ist doch zu befürchten, daß mit dem „unteren Rand der Vergleichsmiete" ein Weg dafür geöffnet worden ist, sich zumindest örtlich oder regional oder „wenn es die Umstände gerade erfordern" von der Marktnähe beliebig weit zu entfernen. Das Problem stark unterschiedlicher Mieten für Wohnungen in völlig gleicher Lage bleibt ungelöst.

**6110** Auch die Objektförderung des selbstgenutzten Wohneigentums auf dem ersten und zweiten Förderweg ist zu prüfen. Offensichtlich entspricht sie dem Willen des Gesetzgebers, „für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen" (§ 1 II des II. WoBauG). Man mag sich fragen, ob dieses Ziel angesichts gestiegener Boden- und Baukosten noch mit tragbarer fiskalischer Belastung in wünschenswerter Breite erreichbar ist. Auf jeden Fall ist diese Art der Förderung, soweit sie im System der starren Objektförderung bleibt und im Zeitablauf keine Anpassung der Förderhöhe an veränderte Einkommen vornimmt, mit Nachteilen behaftet, die ähnlich auch im sozialen Mietwohnungsbau auftreten. Insbesondere ist noch stärker als im sozialen Mietwohungsbau damit zu rechnen, daß Eigentümer die Einkommensgrenzen im Förderzeitraum überschreiten. Dann erweist sich die Förderung im Grunde als eine Fehlsubventionierung, die noch nicht einmal eine Art „Fehlbelegungsabgabe" nach sich zieht.

## 2. Das Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz

**6111** Gegenüber der Objektförderung im ersten und im zweiten Förderweg, nach Art der vereinbarten Förderung wie auch nach dem neuen Konzept der einkommensorientierten Förderung, weist das Wohngeld aus sozialpolitischer Sicht deutliche Vorteile auf. Wohngeldberechtigte haben einen Rechtsanspruch auf die gesetzlich festgelegten Zahlungen; einen Anspruch auf Zuweisung einer objektgeförderten Wohnung haben sie nicht. Wohngeldbezieher können aus dem Gesamtangebot an Wohnungen auswählen, „Sozialwohnungs"-Berechtigte nur aus dem Sozialwohnungsangebot, auf das sie mehr oder minder zufällig treffen. Wohngeld kann vergleichsweise einfach auf die Förderung sowohl von Mietern als auch von selbstnutzenden Eigentümern hin gestaltet werden. Wohngeldsysteme lassen sich schließlich so konstruieren, daß die Leistungen auf Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Begünstigten sehr flexibel reagieren. Es werden von vornherein bessere Kriterien anwendbar.

Das geltende Wohngeldgesetz (WoGG) gewährleistet im Grunde schon heute diese Vorteile. Die Kommission hat sich daher vor allem mit einzelnen Mängeln der geltenden Konstruktion beschäftigt und nach den Konsequenzen gefragt, die sich im Zusammenhang mit einem Abbau der Objektförderung für das Wohngeld ergeben.

**6112** Das geltende Wohngeld sinkt mit steigendem Familieneinkommen und steigt mit wachsender Haushaltsgröße sowie mit wachsender Mietbelastung. Das Vermögen des Haushalts spielt nur eine untergeordnete Rolle. Es taucht ausschließlich in einer Sperrklausel auf: Wohngeld wird versagt, wenn im Jahr der Antragstellung ein Haushaltsmitglied Vermögenssteuer entrichten muß (§ 18 I Ziffer 3 WoGG).

**6113** Das Familieneinkommen (§§ 9 bis 17 WoGG) wird aus der Summe aller Jahreseinkommen, die die Haushaltsmitglieder erzielen, gebildet. Dazu zählen „alle Einnahmen in Geld oder Geldeswert ohne Rücksicht auf ihre Quelle und ohne Rücksicht darauf, ob sie als Einkünfte im Sinne des Einkommensteuergesetzes steuerpflichtig sind oder nicht" (§ 10 I WoGG). So gehört beispielsweise Arbeitslosengeld zum Familieneinkommen. Werbungskosten und Aufwendungen zur Erfüllung gesetzlicher Unterhaltsverpflichtungen sind absetzbar. Zu berücksichtigen sind weiterhin Freibeträge bei Familien und für „besondere Personen" wie NS-Verfolgte und Schwerbehinderte. Von dem sich damit ergebenden Betrag wird ein bestimmter Anteil zur pauschalen Berücksichtigung von Einkommensteuer sowie von (Pflicht-) Beiträgen zur Rentenversicherung und Krankenversicherung abgezogen. Der Abzug beträgt 6 vH, wenn keine der genannten Abgaben zu leisten war. Er erhöht sich auf 12,5 vH, 20 vH bzw. 30 vH, wenn eine, zwei oder alle drei Abgaben zu leisten sind. Eine Berücksichtigung von Verlusten ist nicht zulässig.

Richtig ist es, das verfügbare Einkommen zu einer der Grundlagen für die Wohngeldberechnung zu machen. Daher ist es angemessen, Beträge zum Familieneinkommen zu rechnen, die aus Fördergründen nicht in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer einfließen. Fragwürdig erscheint allerdings die Regelung, Beiträge zur Renten- und zur Krankenversicherung bei der Berechnung des Familieneinkommens genauso zu behandeln wie Einkommensteuerzahlungen. Letztere sind Abgaben, die keine spezifische Leistungspflicht des Staates begründen. Erstere ziehen eine spezifische Leistungspflicht des Versicherers nach sich; es handelt sich also um Ausgaben des Haushalts zum Konsum oder zur Vermögensbildung.

**6114** Die Abhängigkeit des Wohngeldes vom Familieneinkommen erzeugt eine zusätzliche Grenzbelastung neben der einkommensteuerlichen Grenzbelastung des Einkommens. Die Abbildungen 6. 1 und 6. 2 zeigen den Wohngeldverlauf in Abhängigkeit vom Familieneinkommen für ausgewählte Haushaltstypen und unterschiedliche Miethöhen.

Die Grenzbelastung des Einkommens ist im ganzen positiv, da die Transferzahlung mit wachsendem Einkommen sinkt. Sie bleibt aber in etwa konstant und wird erst null, wenn die Einkommensgrenze erreicht ist. Problematisch ist der Übergang von der Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge mit pauschaliertem Wohngeld zu steuerpflichtigem Einkommen mit Tabellenwohngeld.

Wer laufende Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz oder ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundesversorgungsgesetz bezieht, erhält im pauschalierten Wohngeld die vollen Wohnkosten erstattet (§ 22 I BSHG oder

Abbildung 6.1:

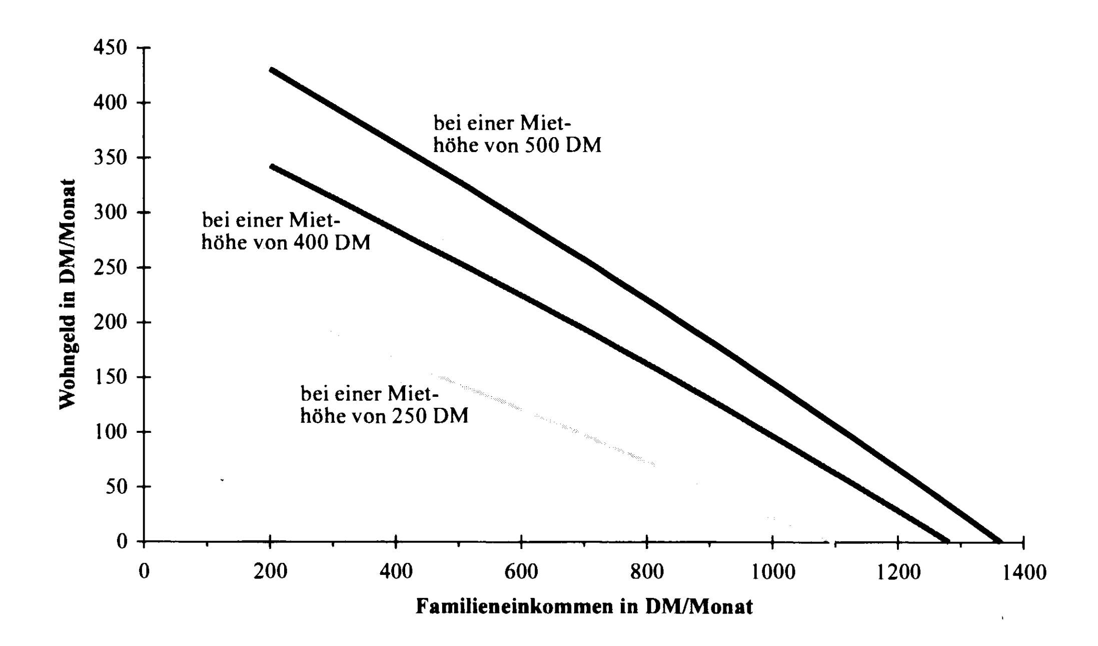
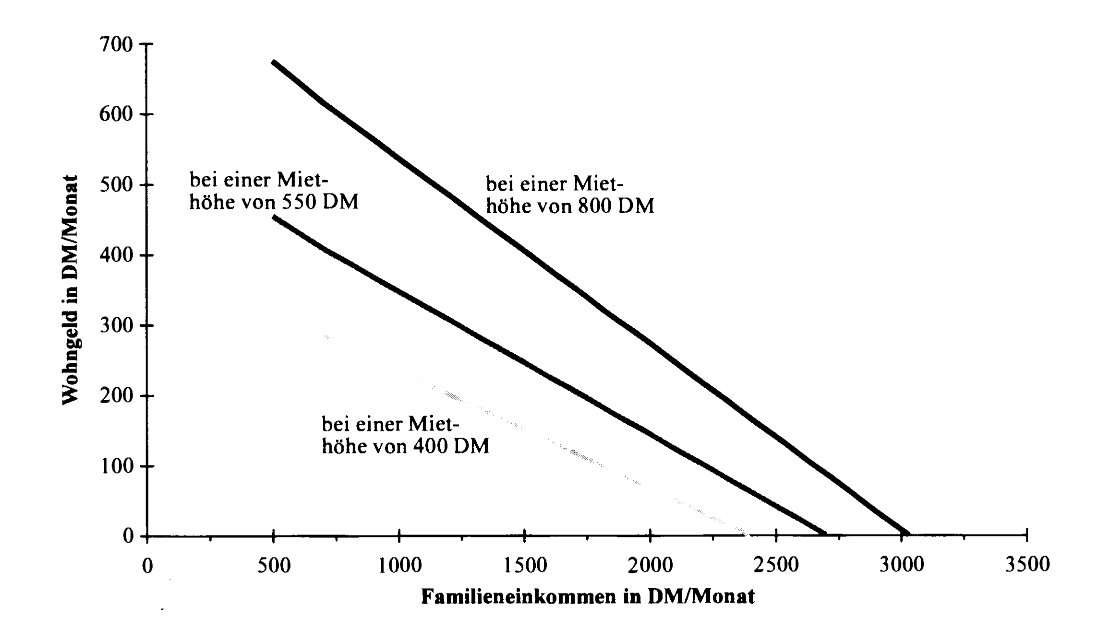



Abbildung 6.2:




§ 27 a BVG in Verbindung mit § 3 I Regelsatzverordnung). Das Wohngeld, das von seiner Konzeption her ein angemessenes Wohnen für befürftigere Bevölkerungsschichten erschwinglich machen soll, ändert hier seinen subsidiären Charakter, da die vollen Wohnkosten vergütet werden. Zwar führen die örtlichen Sozialämter eine Angemessenheitsprüfung durch, um zu verhindern, daß Sozialhilfeempfänger unangemessen hohen Wohnkonsum treiben. Doch der Begünstigte hat kein Interesse, selbst dafür zu sorgen, daß seine Wohnkosten das vernünftige Maß nicht überschreiten. Mit solchen Regelungen wird jeglicher Anreiz genommen, sich durch eigene Anstrengung aus der Bedürftigkeit eines Sozialhilfe-

empfängers zu befreien. Beim Tabellenwohngeld liegt nämlich der Subventionssatz stets unter 100 Prozent. Wer also beispielsweise eine Teilzeitbeschäftigung annimmt und damit (nach Steuern) nur wenig mehr als den Regelsatz der Sozialhilfe verdient, kann sich infolge des Sprungs vom pauschalierten Wohngeld in das Tabellenwohngeld unter Umständen schlechter stehen als ein Sozialhilfeempfänger. Ein solches Ergebnis kann niemand gutheißen.

**6115** Das Wohngeld steigt mit wachsender (Kalt-) Miete, allerdings nur, bis diese den Miethöchstbetrag (§ 8 I WoGG) erreicht hat; bei weiteren Mietsteigerungen bleibt es unverändert. Die Miethöchstbeträge sind abhängig von der Haushaltsgröße, vom Mietenniveau der Belegenheits-Gemeinde (Mietenstufe), vom Zeitpunkt der Bezugsfertigstellung und von der Ausstattung.

Sehr niedrige Mieten werden gar nicht bezuschußt. Im relevanten Mietenbereich macht die Zunahme des Wohngeldes einen festen Anteil an einer Mietsteigerung aus. Dieser Anteil sinkt mit steigendem Familieneinkommen. Bei einem Vier-Personen-Haushalt mit einem monatlichen Familieneinkommen um 2 000 DM steigt das monatliche Wohngeld um circa 10 DM je 20 DM Mietsteigerung. Liegt das monatliche Familieneinkommen im Bereich von über 2 500 DM bis 2 520 DM, so beläuft sich die Wohngelderhöhung je 20 DM Mieterhöhung auf einen Betrag zwischen 7 DM und 8 DM. Die Abbildung 6.3 zeigt den typischen Verlauf des Wohngeldes in Abhängigkeit von der Miete.

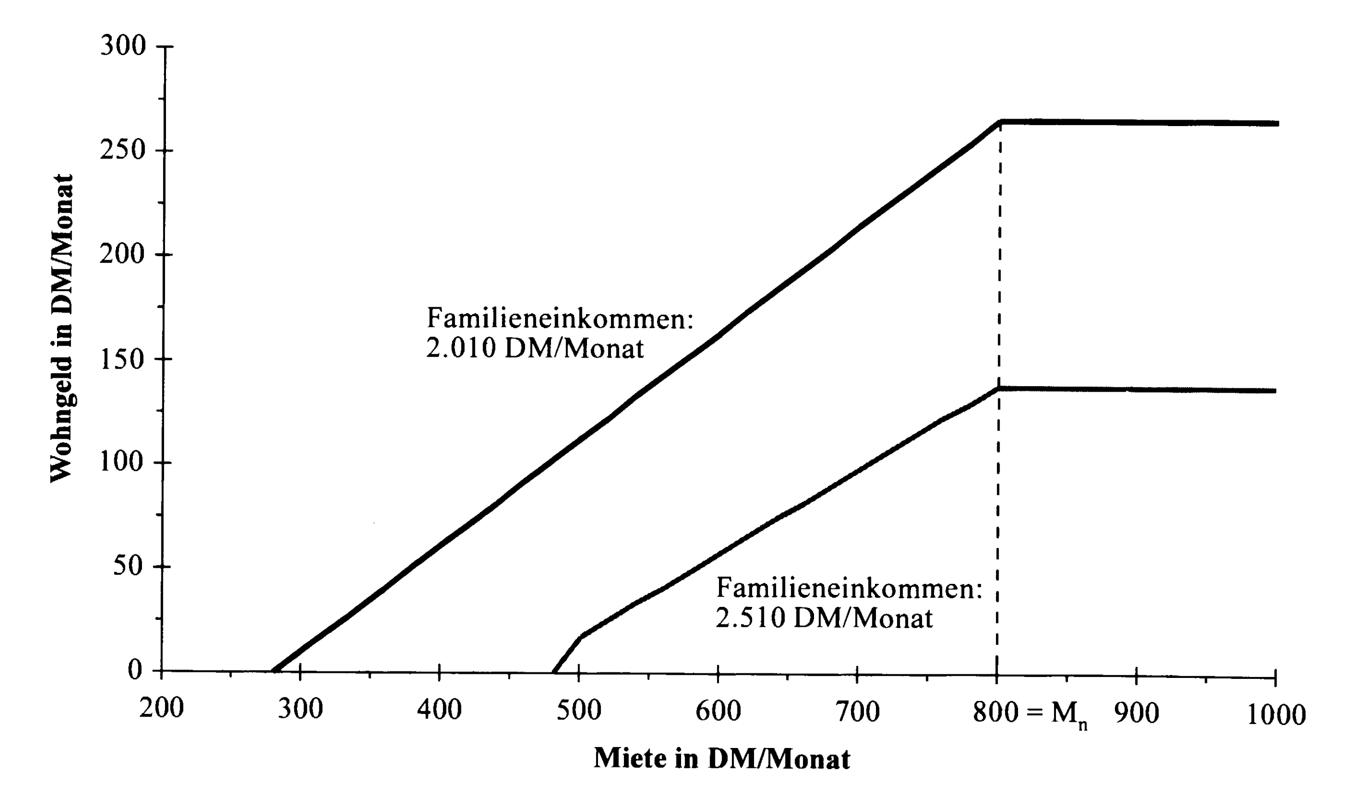
Bei einem solchen Wohngeldverlauf steigt der Subventionssatz (Wohngeld durch Miete) mit wachsender Miete, bis die zuschußfähige Höchstmiete erreicht ist. Die Tabelle 6.2 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Subventionssatzes bei steigenden Mieten.

Steigt der Subventionssatz mit der Miete, so verändert sich das effektive Preisverhältnis zweier unterschiedlich teurer Wohnungen zugunsten der kostspieligeren Wohnung. Es wird also ein Substitutionseffekt zugunsten des teureren Wohnens erzeugt. Inwieweit er durch die effektive Wohnungswahl zum Tragen kommt, ist eine Tatfrage. Eine Untersuchung zu diesem Thema kann keine abschließende Antwort auf diese Frage geben; die dem sozioökonomischen Panel entnommene Datenbasis ist zu schmal.[1]) Einigermaßen zuverlässig kann man jedenfalls zu der Aussage kommen, daß Wohngeldempfänger häufiger umziehen als andere Mieter. Es gibt auch Hin-

[1]) Börsch-Supan, Wohngeld und Wohnverhalten, Gutachten für das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn, 1994, S. 20ff.

Abbildung 6.3:

**Der typische Wohngeldverlauf in Abhängigkeit von der Miete (Vier-Personen-Haushalt)**




Legende: $M_n$ = zuschußfähige Höchstmiete; Vier-Personen-Haushalt mit einem Familieneinkommen von 2 010 DM/Monat bzw. 2 510 DM/Monat; Mietwohnung, bezugsfertig 1966, ausgestattet mit Sammelheizung und Bad; Stadt der Mietenstufe IV.

weise darauf, daß das Wohngeld den Wohnkonsum erhöht.

Wie immer man die Ergebnisse der empirischen Analyse werten mag, es bleibt festzuhalten, daß die Konstruktion des Wohngeldes einen latenten Anreiz enthält, in die teurere Wohnung zu ziehen, solange noch nicht die zuschußfähige Höchstmiete erreicht wird. Dies gilt jedenfalls, soweit der Haushalt die Möglichkeit hat, zwischen billigen und teuren Wohnungen zu wählen.

**6116** In regionalpolitischer Hinsicht wird dieser Anreiz durch die regionale Differenzierung der zuschußfähigen Miethöchstbeträge verstärkt. Dies läßt sich am Beispiel eines Vier-Personen-Haushalts mit einem monatlichen Familieneinkommen von 2 300 DM, der in einer nach dem 1. Januar 1992 bezugsfähigen Wohnung wohnt, veranschaulichen. Bei einer Miete von 740 DM erhält er 165 DM Wohngeld, gleichviel ob er in einem Ort der Mietenstufe I oder einem solchen der Mietenstufe VI wohnt. Beträgt seine Miete demgegenüber 1 130 DM, so bezieht er in einem Wohnort der Mietenstufe VI ein Wohngeld von 343 DM, während ihm in einem Ort der Mietenstufe I nur 192 DM ausbezahlt würden. Letzteres liegt daran, daß sich in Gemeinden der Mietenstufe I die zuschußfähige Höchstmiete auf 800 DM beläuft, während sie in Gemeinden der Mietenstufe VI 1 130 DM beträgt. Die Folge ist: Steht ein Haushalt vor der Frage, ob er in einer Großstadt oder in einem nahegelegenen ländlichen Raum mieten soll, so wird die Wahl der Großstadtwohnung unter Umständen durch ein höheres Wohngeld belohnt.

**6117** Zusätzlich zu seiner regionalen Differenzierung stellt das geltende Wohngeldrecht auf das Alter der Wohnung und innerhalb der beiden älteren Baualtersklassen auf ihre Ausstattung ab. Auch das muß kritisch hinterfragt werden.

**6118** Das Wohngeld ist auch von der Haushaltsgröße abhängig. Versucht man, mit Hilfe von Pro-Kopf-Größen (Einkommen pro Kopf, Miete pro Kopf, Wohngeld pro Kopf) sich diese Abhängigkeit bewußt zu machen, so wird das zumindest auf den ersten Blick nicht gelingen. Der Gesetzgeber ist offenbar davon ausgegangen, daß mit steigender Haushaltsgröße die Wohnkosten nicht proportional zunehmen. Ein Ehepaar mag keine wesentlich größere Wohnung beanspruchen als Alleinstehende. Doch für ein hinzutretendes Kind sollte ein eigenes Zimmer vorhanden sein. Das zweite Kind mag sich gegebenenfalls mit den älteren Geschwistern noch ein Zimmer teilen können. Ein drittes Kind macht auf jeden Fall ein weiteres Kinderzimmer erforderlich. In ähnlicher Weise hat man Überlegungen bezüglich der notwendigen Zahl von Nebenräumen angestellt. Das klingt im Grunde plausibel. Auffällig ist allerdings, daß beispielsweise ein Ehepaar mit einem Kind das gleiche Wohngeld erhält wie ein alleinerziehender Elternteil mit zwei Kindern, wenn beide Haushalte dieselbe Miete zahlen und das gleiche bei der Wohngeldbemessung zu berücksichtigende Haushaltseinkommen erzielen. Alleinerziehende mit zwei Kindern haben unter den genannten Umständen ein höheres (Brutto-) Einkommen als das Ehepaar mit einem Kind. Denn zur Ermittlung des Familieneinkommens werden für die Kinder, für die insbesondere Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz gewährt wird, Beträge in Höhe des gesetzlichen Kindergeldes abgesetzt (§ 15 I WoGG). Alleinerziehende erhalten darüber hinaus für jedes Kind unter 12 Jahren einen zusätzlichen Freibetrag in Höhe von 100 DM/Monat, wenn sie wegen Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nicht nur kurzfristig vom Haushalt abwesend sind (§ 15 II WoGG). Bei gleichem Bruttoeinkommen führen also die Kinderfreibeträge bei Alleinerziehenden zu einem geringeren Familieneinkommen als bei Ehepaaren mit einem Kind. Das geringere Familieneinkommen löst hinwiederum unter sonst gleichen Bedingungen ein höheres Wohngeld aus. Es zeigt sich, daß die Wohnbedürfnisse der Kinder und die Anforderungen, die ihren Eltern daraus erwachsen, wie auch die besonderen Schwierigkeiten der Alleinerziehenden im Wohngeldsystem berücksichtigt sind – allerdings nur auf indirekte Weise, nämlich über Freibeträge.

Tabelle 6.2:

**Der Subventionssatz des Wohngeldes für ausgewählte Einkommen und Mietausgaben je Monat bei Vier-Personen-Haushalten**

| | Anrechenbare Monatsmiete in DM | | | |
|---|---|---|---|---|
| Familieneinkommen DM | 300 | 600 | 900 | 1 200 |
| 1 600 | 25 | 43 | 49 | 52 |
| 1 800 | 15 | 36 | 43 | 46 |
| 2 000 | 5 | 28 | 36 | 40 |
| 2 200 | 0 | 21 | 30 | 34 |
| 2 400 | 0 | 14 | 23 | 28 |
| 2 600 | 0 | 7 | 17 | 22 |
| 2 800 | 0 | 0 | 10 | 16 |
| 3 000 | 0 | 0 | 4 | 10 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach den Wohngeldtabellen.

Legende: Der Subventionssatz des Wohngeldes ist die Relation von Wohngeld zu den Mietausgaben in Prozent.

**6119** Offen ist die Frage, ob den besonderen Wohnbedürfnissen von Behinderten, zum Beispiel von Rollstuhlfahrern oder von Blinden, durch Freibeträge in hinreichendem Umfang Rechnung getragen wird, die bei der Ermittlung des Familieneinkommens abgezogen werden können (§ 16 II WoGG).

**6120** Es gibt überzeugende Hinweise darauf, daß in Deutschland nur etwa die Hälfte der Wohngeldberechtigten das Wohngeld in Anspruch nimmt. Zum Teil mag das durch eine ausgeprägte Abneigung motiviert sein, sich von der Gesellschaft unterstützen zu lassen. Zum Teil hat aber das Wohngeldsystem durch seine Kompliziertheit eine ausgesprochen abschreckende Wirkung entfaltet. Diese schlägt nicht ausschließlich bei jenen Berechtigten durch, die nur sehr geringe Wohngeldbeträge beziehen würden. Betroffen sind auch Haushalte, die auf eine erhebliche Unterstützung verzichten.

Es fehlen - anders als beispielsweise in den Niederlanden - wohnortnahe Beratungsstellen, die die Berechtigten auf ihre Möglichkeiten hinweisen und ihnen bei Wohngeldanträgen helfen.

### 3. Belegungsrechte

**6121** Über Belegungsrechte verfügt die kommunale Wohnungspolitik im Bestand an Sozialwohnungen. Darüber hinaus können einige Großstädte solche Rechte noch bei Wohnungsunternehmen in Anspruch nehmen, die sich in ihrem Eigentum befinden. Auch im übrigen Bestand privater Wohnungsunternehmer haben sich einige Großstädte zusätzliche Belegungsrechte gesichert. Schließlich hat das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 die Möglichkeit geschaffen, Belegungsrechte im Zusammenhang mit der Modernisierungsförderung zu erwerben.

**6122** Hinsichtlich der Versorgung von Problemgruppen mit angemessenem Wohnraum nimmt der Handlungsdruck für die Kommunen zu. Auf der einen Seite deuten empirische Untersuchungen darauf hin, daß die Zahl der Problemfälle in den letzten Jahren gestiegen ist (Ziffern 2201f). Auf der anderen Seite dürfte sich die Menge der verfügbaren Belegungsrechte seit Ende der achtziger Jahre erheblich verringert haben. Dieser Trend wird sich vermutlich fortsetzen. Das liegt vor allem daran, daß mit der planmäßigen Tilgung oder Rückzahlung der Fördermittel aus Sozialwohnungen die Belegungsbindungen auslaufen. Es ist mithin eine Art Echoeffekt zu beobachten: Die stark besetzten Baujahrgänge der sechziger Jahre wachsen aus der Bindung heraus. Hierdurch gehen Belegungsbindungen in einem Ausmaß verloren, das durch den Neubau von Sozialwohnungen schon allein angesichts der höheren Baukosten bei weitem nicht kompensiert werden kann.

**6123** Die Folge ist, daß in zunehmendem Maße neue Belegungsrechte erworben werden müssen. Das heißt nicht, daß sie bislang „kostenlos zu haben waren". Die Kosten der kommunalen Wohnungssozialpolitik waren vielmehr in den Kosten des sozialen Wohnungsbaus „versteckt" enthalten. Es geht darum, diese Kosten nunmehr offenzulegen. Es wäre deshalb konsequent, wenn auch Wohnungsunternehmen im Eigentum der Gemeinden für die Bereitstellung von Belegungsrechten eine finanzielle Kompensation erhalten würden.

Ein Haupteinwand der Kommunen gegen den Erwerb von Belegungsrechten sind in der Tat deren Kosten. Die Kommunen müssen Belegungsrechte selbst finanzieren, für den sozialen Wohnungsbau hingegen übernehmen Bund und Länder in der Regel die Hauptlast der Förderung. Hier ist das Regelwerk des Finanzausgleichs korrekturbedürftig. Eine Änderung des kommunalen Finanzausgleichs ist um so mehr erforderlich, als der Bund, wenn er den sozialen Wohnungsbau zurückführt, zugleich von einer stärkeren Verantwortung der Kommunen für die Wohnungssozialpolitik ausgeht. Die Forderungen der Kommunen, ihre Finanzausstattung dementsprechend zu stärken, sind daher zu unterstreichen.

## II. Die Vorschläge für eine Reform

### 1. Grundlagen

**6201** Wohnungssozialpolitik soll den hilfsbedürftigen Haushalten angemessenes Wohnen ermöglichen. Sie sollte so angelegt sein, daß der gewünschte Erfolg mit möglichst geringem Mitteleinsatz erreicht wird. Daher sind ihre Leistungen auf unterschiedliche Grade der Bedürftigkeit möglichst gut abzustimmen. Zugleich sollte sie so ausgestaltet sein, daß sie eigenverantwortliches Handeln von Anbietern und Nachfragern an den Wohnungsmärkten nicht lähmt.

**6202** Die herkömmliche Objektförderung kann das nicht leisten. Ihre verteilungspolitische Aufgabe erfüllt sie höchst mangelhaft. Sie ist enorm teuer, und das System der Sozialmieten führt zu Marktergebnissen, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten unannehmbar sind. Der erste und der zweite Förderweg sollten daher aufgegeben werden.

Weniger bedenklich sind Investorenzuschüsse im Rahmen der vereinbarten und der einkommensorientierten Förderung, sofern die Marktnähe der vereinbarten Mieten gewährleistet ist. Diese Bedingung muß erfüllt sein, wenn die Förderung gutgeheißen werden soll. Außerdem ist die Anwendung auf eng abgegrenzte Problembereiche des Wohnungsmarktes zu beschränken.

6203 Das Belegungsrecht in der Hand der Kommune ist das beste Instrument der Wohnungsfürsorge, in den meisten Fällen in Verbindung mit dem – zu verbessernden – Wohngeld. Wohnungen auf der Basis kommunaler Belegungsrechte zu vermitteln und die subjektiven Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß ein Haushalt die ihm vermittelte Wohnung bezahlen kann, sind zwei Vorgänge, die künftig streng getrennt werden sollten. Häufig wird die Ansicht vorgetragen, objektgeförderte Wohnungen müsse man weiterhin bauen, um mit Hilfe der damit verbundenen Belegungsrechte Problemhaushalten überhaupt den Weg zu einer Wohnung und zu einem Mietvertrag ebnen zu können. Dagegen ist zu sagen, daß der Bau von objektgeförderten Wohnungen nur eine Möglichkeit ist, Belegungsrechte zu erwerben – und nicht einmal die effektivste. In den meisten Fällen ist den Problemhaushalten besser mit einer Wohnung aus dem preisgünstigen Bestand als mit einer Neubauwohnung gedient, zumindest ist der Förderbedarf geringer. Die Kommunen sollten daher ermuntert werden, Belegungsrechte aus dem Bestand zu kaufen, und sie sollten finanziell entsprechend ausgestattet sein.

6204 Die Einkommensschwächeren sollen in die Lage versetzt werden, sich regelmäßig selbst an den Wohnungsmärkten zu versorgen. Im allgemeinen geht dies mit Einkommenstransfers am besten. Das Wohngeld ist zu Lasten der Objektförderung zu verstärken. Die Einkommensschwächsten sollen davon am meisten profitieren. Die besonderen Bedürfnisse der Haushalte mit Kindern oder mit Behinderten sollen ein stärkeres Gewicht bekommen als bisher. Im übrigen sollten Wohngeldregelungen so geändert werden, daß sie keine Anreize mehr auslösen, teureres Wohnen gegenüber preisgünstigem Wohnen vorzuziehen.

6205 In der öffentlichen Diskussion wird immer wieder behauptet, daß mit der Einstellung der Objektförderung bedeutende Investitionsanreize verlorengehen. Diese könnten, so die These, nicht wiedergewonnen werden, selbst wenn als Folge einer deutlichen Wohngelderhöhung mit einer starken Nachfrageausweitung zu rechnen wäre. Es kommt in der Tat sehr darauf an, die Ertragserwartungen durch eine Liberalisierung des Mietrechts – freie Mietpreisbildung bei Vertragsabschluß, keine Kappungsgrenzen – zu verbessern, um die Objektförderung weitgehend überflüssig zu machen. Die Rückführung der Regulierung der Mietmärkte auf ein vernünftiges Maß und die Rückführung der Objektförderung sind daher komplementäre Vorschläge. Eine plötzliche Beseitigung der Objektförderung von einem Niveau aus, das im Jahre 1993 in Westdeutschland durch 132 000, in Ostdeutschland durch 46 000 öffentlich geförderte Wohnungen bestimmt ist, ohne daß entsprechende Vorkehrungen für mehr Dynamik am freien Markt getroffen sind, dürfte einen Rückgang bei der Neubautätigkeit oder unerwünscht hohe Mieten befürchten lassen. In dem Maße allerdings, in dem der Prozeß der Mietmarkt-Deregulierung voranschreitet, sollte man auf Objektförderung verzichten. Die Verstärkung des Wohngeldes hat vor allem die Funktion, die Mietbelastung für die bedürftigen Mieter erträglich zu machen.

6206 Auch die Objektförderung des selbstgenutzten Wohneigentums sollte nicht fortgeführt werden. Hierfür sollten andere Instrumente eingesetzt werden (siebtes Kapitel und neuntes Kapitel). Im übrigen käme das von der Kommission vorgeschlagene verbesserte Wohngeld auch dem einkommensschwachen Selbstnutzer zugute.

## 2. Verbleibende Objektförderung

6207 Objektförderung sollte künftig an sehr enge Voraussetzungen geknüpft sein. Man könnte auf sie dort zurückgreifen, wo Belegungsrechte für besondere Problemgruppen, zum Beispiel Kinderreiche oder Behinderte, aus dem Bestand nicht beschafft werden können.

6208 Förderbedarf mag es in bestimmten Fällen auch für private Investitionen im Rahmen raumordnerischer oder städteplanerischer Maßnahmen geben, soweit es darum geht, die Sanierung eines Quartiers in Gang zu setzen, das einem allgemeinen Wohnwertverfall ausgesetzt ist, oder auch darum, unerwünschten Tendenzen zur Segregation der Wohnbevölkerung eines Ortes entgegenzuwirken. Es gibt in etlichen Gemeinden die Neigung, den Wohnungsbau für geringverdienende und ausgegrenzte Haushalte in bestimmte Stadtteile zu verweisen. Das führt zur Beeinträchtigung der Sozialstruktur und zu unerwünschten städtebaulichen Ergebnissen. Um der besseren sozialen Durchmischung willen ist es wünschenswert, daß diese Menschen auch in ihren angestammten Wohngebieten Zugang zu sanierten Wohnungen finden. Zuschüsse sollten freilich nur für Maßnahmen gewährt werden, die in förmlich festgelegten städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsgebieten liegen; sonst wäre die Berufung auf planerische Erfordernisse zu einfach. Objektförderung mag auch dort angezeigt sein, wo der Erwerb von Belegungsrechten sonst unverhältnismäßig teuer wäre und der Einsatz von Neubauwohnungen für Zwecke der Wohnungssozialpolitik unumgänglich ist.

6209 In jedem Fall darf die Auszahlung von Investitionszuschüssen nicht länger an Konditionen gebunden sein, die auf eine verordnete Mietpreiskalkulation hinauslaufen. Eine Mietbindung wäre ein Fremdkörper in dem hier vorgetragenen Konzept. Die Investorenzuschüsse sollten in Form der vereinbarten Förderung gegeben werden (Ziffer 3402). Aber man darf seine Phantasie auch auf neue Wege lenken, auf denen private Investoren bei sparsamerem Einsatz öffentlicher Mittel für den Bau der gewünschten Wohnungen gewonnen werden können. Dem kosten- und flächensparenden Bauen kommt dabei besondere Bedeutung zu.

6210 In Anlehnung an Schweizer Erfahrungen mit einem Bürgschaftsmodell könnte man den Einsatz öffentlicher Mittel bei der Direktförderung des Wohnungsbaus minimieren, indem man die Glaubwür-

digkeit der öffentlichen Hand als Bürge für eine beträchtliche Senkung der Kapitalkosten des Investors mobilisiert, das heißt der Kosten, die in der Wohnungswirtschaft das mit Abstand größte Gewicht haben. Verglichen mit dem teilweise enorm hohen Subventionsaufwand bei der traditionellen Objektförderung wäre dieser hier sehr gering. Die tatsächliche Mittelbeanspruchung könnte sogar gegen Null tendieren. Voraussetzung für die Gewährung der Bürgschaft ist der Abschluß eines Belegungsrechtsvertrags zwischen dem Investor und der Kommune. Der Preis der Belegungsrechte wird frei vereinbart. Bauen verursacht Liquiditätsprobleme. Dem soll das Bürgschaftsmodell Rechnung tragen. Die für den Finanzierungsbedarf aufgenommenen nachrangigen Darlehen werden verbürgt, so daß für das verbürgte Fremdkapital nur ein Zins in der Nachbarschaft der Zinsen für Kommunalkredite des Kapitalmarktsatzes zu zahlen ist. Sobald die Mietsteigerungen aus dem Objekt zu Liquiditätsüberschüssen führen, setzt die Tilgung der Darlehen ein, zunächst die der verbürgten Darlehen. Die Bürgschaft wird fällig, wenn aus dem Objekt die Bedienung der Darlehen nachhaltig nicht mehr erwirtschaftet werden kann und wenn ein Verkauf keinen Verkaufspreis erbringt, der die Restschuldsumme deckt. Die Kommission hat mehrere Varianten des Bürgschaftsmodells durchgerechnet. Dabei zeigte sich, daß das Modell in vielfältiger Weise ausgestaltet und angewendet werden kann.

**6211** Ein solches Förderkonzept würde es dem Investor erlauben, Wohnungen bei einer deutlich niedrigeren erwarteten Miete zu bauen, als es sonst der Fall wäre. Die Bürgschaftsstelle trägt ein Risiko, das sich auf die Möglichkeit beschränkt, daß der Kapitaldienst nachhaltig nicht erwirtschaftet wird und dann auch nur für den Fall, daß der Veräußerungswert die Restschuld nicht deckt. Das ist ein unwahrscheinlicher Fall, wenn das Investitionsprojekt vor Beginn sorgfältig geprüft worden ist. Sorgfalt bei der Prüfung liegt im eigenen Interesse sowohl des Instituts, das die Darlehen gewährt, als auch der öffentlichen Stelle, die die Bürgschaft übernimmt.

Die fiskalische Rechtfertigung der staatlichen Bürgschaftsbereitschaft liegt in der Erwartung, daß der Investor, in der Pflicht stehend, Belegungsrechte anzubieten, diese zu einem Preis abgeben wird, zu dem die Kommune sie bisher im allgemeinen nicht erwerben konnte. Wohnungspolitisch liegt der Reiz des Konzepts vielleicht nicht zuletzt darin, daß auf diese Weise etwas in Gang kommt, was sich eigentlich auch ohne staatliche Garantie lohnen müßte, aber mangels Erfahrung gar nicht erst versucht wird, weil mit unternehmerischen Großrisiken nun einmal vorsichtig umgegangen wird.

### 3. Sozialwohnungsbestände in die Marktwirtschaft

**6212** Vermieter, die Mittel des ersten Förderungsweges in Anspruch genommen haben, können verlangen, daß die so in Gang gesetzten Programme zu Ende geführt werden. Doch sollten ihnen Wege eröffnet werden, ihre Sozialwohnungsbestände in die Marktwirtschaft zu führen. Daher sollte man zulassen, daß sie öffentliche Darlehen vorzeitig zurückzahlen und die gebundenen Mieten der davon betroffenen Sozialwohnungen ohne Nachwirkungsfrist auf das Niveau von Vergleichsmieten anheben. Die ursprünglich vereinbarten Belegungsrechte sollten allerdings nicht nur in vollem Umfang erhalten bleiben. Als Ersatz für den Wegfall der Nachwirkungsfrist sollten die betreffenden Eigentümer weitere Belegungsrechte gewähren. Die Lasten hieraus müßten barwertmäßig dem Vorteil entsprechen, den der Eigentümer erlangt. Dieser Vorteil besteht in seinen Mehreinnahmen aus den erhöhten Mieten abzüglich seiner zusätzlichen Zinskosten aus der vorzeitigen Rückzahlung des niedrig verzinsten öffentlichen Darlehens.

**6213** Soweit Investoren von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, könnte der Fall eintreten, daß einkommensschwache Mieter von bislang mietpreisgebundenen Wohnungen – vor allem älterer Baujahrgänge – von heute auf morgen Mietpreissteigerungen hinnehmen müßten, die sie einkommensmäßig und aufgrund jahrelang gefestigter Gewohnheit nur schwer verkraften können. Wo solche Probleme auftreten, könnte man daran denken, sie durch ein (kommunales) Sonderwohngeld von der Art zu mildern, wie es die Kommission für die neuen Länder vorgeschlagen hat (Sondergutachten, Ziffern 7301 ff). Zu finanzieren wäre dieses Sonderwohngeld durch solche Investoren, die es vorziehen, die ansonsten zu gewährenden Belegungsrechte nicht einzuräumen (Ziffer 6212). Bei diesem Verfahren würden bedürftige Mieter geschont; Fehl- und Unterbeleger würden dagegen voll in Anspruch genommen.

**6214** Um die Überführung der Sozialwohnungsbestände in die Marktwirtschaft zu beschleunigen, sollten die öffentlichen Darlehensgeber darüber hinaus mit den Investoren Vereinbarungen anstreben, nach denen das bislang laufende Förderprogramm durch ein Programm der einkommensorientierten Förderung abgelöst wird. Entsprechend wären auch hier die Sozialmieten in Vergleichsmieten umzuwandeln. Die Beteiligung des begünstigten Investors müßte sich wiederum nach Maßgabe der Nettovorteile bemessen, die ihm aus der Mietanhebung erwachsen. Auch bei diesem Verfahren würden bedürftige Mieter geschont.

**6215** Förderprogramme, die gemäß § 88d II. WoBauG oder im Rahmen der einkommensorientierten Förderung vor dem Stichtag vereinbart wurden, sollten vereinbarungsgemäß abgewickelt werden. Die Kommission empfiehlt das nicht nur, um die verfassungsrechtlichen, verwaltungsrechtlichen und zivilrechtlichen Schwierigkeiten zu vermeiden, die eine Auflösung der Vereinbarung aufwerfen würde. Vereinbarte Förderung und einkommensabhängige Förderung sind offensichtlich Versuche, den geförderten Mietwohnungsbau dem Markt näher zu bringen. Der Abbruch bereits in Gang gesetzter Programme könnte bei Vermietern und Mietern die Skepsis gegenüber der Verläßlichkeit wohnungspolitischer Regelungen vertiefen. Das aber würde auch der von der Kommission vorgeschlagenen Konzeption schaden.

Neue Programme sollten allerdings nur dann aufgelegt werden, soweit damit Markthemmnisse überwunden werden können.

## 4. Belegungsrechte

**6216** Ein wichtiges Element der von der Kommission vorgeschlagenen Politik sind spezifische Belegungsbindungen, um damit besonderen Gruppen oder Haushalten in besonderen Lebenslagen einen angemessenen Zugang zum Wohnungsmarkt zu sichern.

Die Grundregel sollte sein, den Erwerb von Belegungsrechten von der Neubauförderung abzukoppeln. Die Bindung der Belegungsrechte an den Neubau erforderte erhebliche Mietsubventionen, um diese Objekte für die Zielgruppe tragbar zu machen. Gleichwohl kann und sollte dafür gesorgt werden, möglichst viele Belegungsbindungen im bisherigen Bestand an Sozialwohnungen zu erhalten - gegebenenfalls auch durch Koppelung mit einer Bürgschaft für eine Neuinvestition (Ziffern 6210 f). Beim Erwerb von Belegungsrechten sollte auf Mietbindungen verzichtet werden. Die Mietzahlungsfähigkeit ist vielmehr durch das Wohngeld zu sichern. Die Ausgestaltung der Belegungsrechte kann je nach Problemlage variieren. Auswahlkriterien, Vergabeverfahren und staatliche Kompensationsleistungen müssen aber aufeinander abgestimmt sein. Zu ihrer Finanzierung sind den Kommunen von Bund und Ländern in angemessenem Umfang zusätzliche Mittel zuzuweisen. Zur Disposition stehen insbesondere die Programmittel des sozialen Wohnungsbaus. Der kommunale Finanzausgleich wäre gegebenenfalls entsprechend zu ändern (Ziffer 10223 f).

**6217** In der Vergangenheit haben die Kommunen in vergleichsweise geringem Umfang Belegungsrechte außerhalb des sozialen Wohnungsbaus erworben. Formen solcher Belegungsrechte sind Kooperationsverträge mit großen Wohnungsunternehmen, Prämien oder Bürgschaften für Vermieter, die Problemhaushalte aufnehmen sowie das Anmieten oder der Kauf von Wohnungen durch die Kommune. Empirische Untersuchungen weisen darauf hin, daß die Erfahrungen mit diesem Instrument bislang nicht sehr ermutigend waren, so etwa die Untersuchung des Instituts Wohnen und Umwelt aus dem Jahre 1991. Dies kann die Folge eines zu geringen Mitteleinsatzes, aber auch einer unangemessenen Ausgestaltung der Belegungsrechte sein. Was letzteres betrifft, zeigt eine Untersuchung verschiedener Modelle von Bindungsklauseln, daß sich ein beträchtliches Vermittlungspotential erschließen läßt, wenn den spezifischen Bedürfnissen einzelner Vermietergruppen besser Rechnung getragen wird.

### Auswahlkriterien und Vergabeverfahren

**6218** Kommunen wählen in der Regel Haushalte, zu deren Gunsten ein Belegungsrecht ausgeübt wird, nach sozioökonomischen Kriterien aus, die die Einkommenssituation oder den sozialen Status kennzeichnen. Außerdem ziehen sie Dringlichkeitskriterien heran, die aus eigenverantwortlich bestimmten Versorgungsnormen abgeleitet werden. Die Vermieter orientieren sich dagegen bei einer selektiven Vermietungspraxis hauptsächlich an den Kriterien der Vertragstreue und der Sozialverträglichkeit.

Eine kommunale Belegungspraxis nach standardisierten Kriterien bestimmt also nicht unbedingt jene Haushalte als Zielgruppe, die mit Marktzugangsproblemen konfrontiert sind und daher der staatlichen Hilfe besonders bedürfen. Das bedeutet, daß sich durch eine flexible Ausgestaltung des Vergabeverfahrens die Treffsicherheit der Belegungspolitik erhöhen und ihre Kosten senken lassen.

Zwei Aspekte sind vor allem von Bedeutung. Einerseits muß den Vermietern ein Auswahlrecht bei der Vermittlung von Problemhaushalten eingeräumt werden. Damit vermindern sich die Kosten, die durch einen Mangel an Sozialverträglichkeit entstehen. Solche nachbarschaftsspezifischen Mehrkosten sind - jedenfalls zum Teil - abhängig von der Bewohnerstruktur eines Quartiers und lassen sich insoweit durch Segregation verringern („bewohnergesteuerte Vermietung"). Andererseits ist damit zu rechnen, daß Vermieter nur erwünschte Mieter übernehmen und echte Problemhaushalte nicht vermittelt werden. Auf den Dringlichkeitslisten der Wohnungsämter wird sich so im Laufe der Zeit ein harter Kern von Langzeit-Wohnungssuchenden bilden.

Zur Unterbringung dieser schwierigen Fälle müssen sich die Kommunen Besetzungsrechte vorbehalten, bei denen allein den Wohnungsämtern die Auswahl des Mieters zusteht. Um solche Rechte zu beschaffen, bieten sich neben dem geförderten Wohnungsneubau spezifische Verträge zwischen Kommunen und Bauherren oder Wohnungseigentümern an, die bis zur Anmietung von Wohnungen reichen können.

### Staatliche Kompensationsleistungen

**6219** Die Zusatzkosten, die einem Vermieter entstehen, wenn die Kommune ihre Belegungsrechte nutzt, sind im vorhinein ungewiß. Der Staat kann daher grundsätzlich als Gegenleistung entweder vorab eine pauschale Kompensation anbieten oder die entstandenen Zusatzkosten nachträglich erstatten.

Eine pauschale Kompensation wird höher sein müssen als die durchschnittlichen Kosten von unerwünschten Mietern, weil das Risiko beim Vermieter bleibt. Dieser wird daher für die Risikoübernahme eine Prämie verlangen, die von seiner Risikoscheu, vor allem aber vom Ausmaß des Risikos bestimmt wird. Eine Begrenzung des Risikos, zum Beispiel durch Zeitmietverträge - „Mieten auf Probe" - oder auch die soziale Betreuung von Problemmietern, kann die Kosten von Belegungsrechten beträchtlich vermindern.

Die Ausgestaltung der pauschalen Kompensation - zu denken ist an Prämien, Zuschüsse, Kreditverbilligung, die Bereitstellung von Bauland unter dem Marktpreis oder an die Aufnahme in andere, entsprechend großzügig konditionierte Subventionspro-

gramme - beeinflußt weniger den notwendigen Subventionsgehalt als vielmehr die Transparenz der Kosten für den Staat. Prämien oder laufende Zuschüsse sind daher den indirekten Subventionsarten vorzuziehen.

Verpflichtet sich die Kommune zur Erstattung der Mehrkosten, so übernimmt sie das Risiko. Ein Instrument hierzu sind Ausfallbürgschaften für Mietrückstände und Renovierungskosten. Die Sicherungsgarantien können aber auch auf Schäden am Objekt ausgedehnt werden, bei denen ein direkter Bezug zu einem bestimmten Mietverhältnis nicht herzustellen ist. Ein Beispiel dafür ist Köln.

Die Risikoübernahme durch den Staat ist besonders zu empfehlen, wenn Belegungsrechte bei Vermietern mit kleinem Wohnungsangebot erworben werden. Solche Vermieter scheuen das Risiko hoher Zusatzkosten im Einzelfall, und sie haben einen besonderen Bedarf an Vertrauensschutz. Bürgschaften können hier wie eine Versicherung wirken, und sie signalisieren, daß der Bewerber vertrauenswürdig ist.

Die staatliche Risikoübernahme empfiehlt sich umso eher, je gezielter die Kommune auf die Belegung Einfluß nehmen will. Die Kommune übernimmt die mit der Nutzung von Belegungsrechten verbundenen Risiken vollständig, wenn sie Wohnraum anmietet, erwirbt oder beschlagnahmt. In den ersten beiden Fällen trägt sie auch die Verwaltungskosten in voller Höhe.

Die Erstattung nachgewiesener Kosten ist allerdings aufwendiger zu administrieren als pauschale Subventionen. Zudem lähmt die Kostenerstattung den Anreiz des Wohnungsanbieters, sich um eine Senkung dieser Kosten zu bemühen. Auch hier gilt allgemein, daß der Kontrollaufwand durch den Staat oder die Kostenineffizienz umso größer wird, je mehr Einfluß sich die Kommune auf die Wohnungsbelegung sichert. Dies zeigt der Fall der kommunalen Wohnungsunternehmen. Die Ausübung von Belegungsrechten sollte jedenfalls nicht deren Budgetdisziplin aufheben. Sofern sich kommunale Wohnungsunternehmen mit ihrer Eigentümergemeinde auf die Übernahme von besonderen Problemmietern verständigen, sollten sie für derartige Sozialverpflichtungen wie private Wohnungsanbieter angemessen honoriert werden.

### Einschränkung des Kündigungsschutzes

**6220** Der gesetzliche Kündigungsschutz nach dem Wohnraumkündigungsschutzgesetz (WKSchG) schließt eine Befristung von Mietverträgen aus Gründen, die in der Person des Mieters liegen, aus. Auch ein „Problemmieter", der über ein Belegungsrecht eine Wohnung erhalten hat, genießt deshalb einen recht weitgehenden Kündigungsschutz.

Der Vermieter hat zwar nach § 564 b II Nr. 1 BGB ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses, wenn der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schuldhaft nicht unerheblich verletzt hat. In der gerichtlichen Praxis werden die Anforderungen an eine hierauf gestützte Kündigung aber so hoch angesetzt, daß in den meisten Fällen weder den Interessen des Vermieters noch denen der anderen Mieter genügt wird (Ziffer 5402).

Diese Mietrechtsprechung verursacht letztlich einen erhöhten Bedarf der Kommunen an Belegungsrechten für mutmaßliche Problemmieter, weil die Vermieter sich diesen gegenüber zurückhalten. Außerdem werden die Vermieter, vor allem private Einzelvermieter, das mit der Gewährung von Belegungsrechten verbundene Risiko besonders hoch einschätzen. Eine denkbare Antwort auf diese Probleme ist es, den Kündigungsschutz zu lockern, damit sich die Vermieter von ihren Sorgenfällen nötigenfalls trennen können. Auf der anderen Seite bedürfen aber gerade Problemhaushalte einer dauerhaften Wohnversorgung. Gegen das darauf gegründete Interesse am Kündigungsschutz spricht aber wiederum, daß er diejenigen unter den Problemhaushalten, die eine Wohnung suchen, letztlich nur noch schwerer vermittelbar macht. Ihnen kann dann nur noch durch ein kommunales Wohnungsangebot geholfen werden.

Für eine Einschränkung des Kündigungsschutzes in Verbindung mit der Nutzung von Belegungsrechten sprechen zwei Gründe: Erstens kann dem angestrebten normalen Mietverhältnis eine Erprobungsphase mit eingeschränktem Kündigungsschutz vorgeschaltet werden. Dieses Modell des „Mietens auf Probe" bietet sich an, wenn die Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt auf einer temporären Lebenslage beruhen (zum Beispiel nach einer Haftentlassung). Die Bewährungsphase kann gegebenenfalls durch die soziale Betreuung der Mieter unterstützt werden.

Zweitens wird auch das Anmieten von Wohnraum zur längerfristigen Unterbringung von Problemhaushalten durch die Kommune („leased housing") erleichtert, wenn das Untermietverhältnis mit einem eingeschränkten Kündigungsschutz abgeschlossen wird. Diese Bedingung begrenzt das Risiko des Eigentümers, und erhöht damit seine Bereitschaft, Belegungsrechte in dieser Form anzubieten. Die Kommunen haben in der Vergangenheit besondere Rechtskonstruktionen, etwa die einvernehmliche Beschlagnahmung, genutzt, um Problemhaushalte befristet unterzubringen. Seit 1990 können sie den Ausnahmetatbestand des § 564 b VII Nr. 5 BGB nutzen, um Personen mit dringendem Wohnungsbedarf unter eingeschränktem Kündigungsschutz mit Wohnraum zu versorgen. Der Gesetzgeber hat hier - wenn auch nur befristet - Handlungsbedarf gesehen (Ziffer 5412). In Verbindung mit der Nutzung von Belegungsrechten im Wohnungsbestand sollte dieser Ausnahmetatbestand weiterhin Geltung behalten.

### Mietvorteile

**6221** Zu dem Vorschlag, mit Hilfe von Belegungsrechten Zugangsbeschränkungen am Wohnungsmarkt zu überwinden, gehört es nicht, Problemhaushalten zugleich mit der Vermittlung einer Wohnung einen besonderen Mietvorteil zu gewähren. Tatsächlich werden aber Belegungsrechte gemeinsam mit Mietvorteilen gewährt, sei es in der Form der Miet-

bindung des sozialen Wohnungsbaus, sei es in der Form besonderer Vereinbarungen (zum Beispiel der Verpflichtung des Vermieters, auch bei Wiedervermietung die Vergleichsmiete nicht zu überschreiten), sei es durch ein kommunales Zusatzwohngeld. Die Verteilungswirkungen einer solchen Verknüpfung von Belegungssteuerung und Mietvorteil sind wohnungspolitisch im Grunde nicht erwünscht. Die Zuweisung von neu gebauten Sozialwohnungen zu „tragbaren" Mieten ist eher regelmäßig als ausnahmsweise mit Subventionseffekten unvernünftigen Ausmaßes verbunden. Demgegenüber wird von Sozialpolitikern beklagt, daß das Wohngeld keine ausreichende Differenzierung erlaube. Erst die Möglichkeit, Wohnungen mit unterschiedlichen Mietvorteilen zuzuweisen, erweitere den Spielraum einer diskretionären Sozialpolitik. Nur durch selektive Belegungssteuerung im mietgebundenen Bestand könne auch einer Segregation gezielt entgegengewirkt werden. Die Durchsetzung solcher Ziele mit Hilfe von Mietbindungen schafft aber ihrerseits Probleme. Vor allem mindern besondere Mietvorteile, die im Rahmen einer staatlichen Wohnungsvermittlung gewährt werden, den Anreiz für die Wohnungssuchenden, eine Wohnungsnotlage durch Eigeninitiative zu überwinden.

Im Hinblick auf die Gerechtigkeit und die Effizienz der Wohnungssozialpolitik erscheint es daher empfehlenswert, beim Erwerb von Belegungsrechten auf jede Form der Mietbindung zu verzichten. Der Bedarf an diskretionärer Sozialpolitik sollte durch das Wohngeld, in besonders gelagerten Fällen auch durch ein spezielles Anpassungswohngeld, gedeckt werden (Ziffer 6240). Schließlich brauchen die Kommunen – in begrenztem Umfang – einen Bestand an Wohnungen, den sie erwerben oder anmieten und verwalten, für die Unterbringung von schwer vermittelbaren Personen. Vor allem die Zuversicht, daß in Not geratene und obdachlose Personen wieder integriert werden können, sollte Anlaß geben, diesen Bestand begrenzt zu halten.

### Kosten und Nutzen

**6222** Die Kosten von Belegungsrechten werden sehr unterschiedlich eingeschätzt. Kontrovers ist insbesondere, wie der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand im Vergleich zum sozialen Wohnungsbau zu bewerten ist. Hierzu sind einige methodische Anmerkungen angebracht.

Die Wohnungspolitik für Problemgruppen soll mit dem Recht auf „Vermittlung" von Wohnungen arbeiten. Ein solches Recht kann nur ausgeübt werden, wenn im Bestand des Unternehmens, das Belegungsrechte anbietet, eine Wohnung frei wird. Bei geringer Fluktuation kann ein Belegungsrecht nur selten ausgeübt werden. Hinzu kommt, daß der Wert des Rechts auf Belegung vermutlich nicht entsprechend der Dauer der Belegungsbindung steigt. Aufgrund der Unsicherheit über den künftigen Wohnungsbedarf dürfte ein Wohnungspolitiker das Recht, eine Wohnung bald belegen zu können, höher bewerten als das Recht, dies in dreißig Jahren tun zu können. Aus diesen Gründen wird der Wert der Belegungsrechte im sozialen Wohnungsbau, der wesentlich in den langfristigen Belegungsbindungen liegt, vermutlich systematisch überschätzt.

Schließlich richtet sich der „Wert" von Belegungsrechten danach, welchen Haushalten diese Rechte zugute kommen. Solche Nutzenunterschiede sind allerdings quantitativ nur schwer zu erfassen. Ähnliche Probleme ergeben sich bei dem Versuch, Mitnahmeeffekte zu quantifizieren.

**6223** Sicher ist, daß die fiskalischen Kosten von Belegungsrechten von der Ausgestaltung dieser Rechte bestimmt werden. Insbesondere schlagen hier Auflagen zu Buche, den Mietern einen Mietvorteil zu gewähren. Die Gemeinden, die seit längerem Belegungsrechte im Bestand erwerben, haben diese regelmäßig mit solchen Auflagen verbunden. Der Preis des „reinen" Belegungsrechts ist in diesen Fällen schwer abzuschätzen, weil die Herausrechnung des Mietvorteils eine Prognose über die zu erwartende Mietentwicklung erfordert. Die Kommission hat deshalb davon abgesehen, die Kosten von Belegungsrechten zu schätzen. Sie empfiehlt, daß die Gemeinden Belegungsrechte ausschreiben und durch ein Bietverfahren deren Preis ermitteln. Sie erwartet aber, daß Belegungsrechte in Phasen entspannter Märkte preiswert zu haben sein werden, wenn sie ohne Mietbindung nachgefragt werden und wenn sich die Gemeinde verpflichtet, Schäden an der Wohnung, die aus einem Mietverhältnis entstehen, nachträglich zu ersetzen.

### Fazit

**6224** In der Vergangenheit betrug der Mitteleinsatz der Kommunen beim Erwerb von Belegungsrechten im Bestand nur einen Bruchteil der öffentlichen Aufwendungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus. Dies lag zum Teil an der geringen Akzeptanz dieser Programme, nicht zuletzt aufgrund der damit verbundenen Mieterhöhungsvorschriften. Bei einer großzügigeren finanziellen Ausstattung der Programme, verbunden mit neuen Regelungen des Finanzausgleichs, klaren rechtlichen Bedingungen und einem besseren Bekanntheitsgrad ist durchaus zu erwarten, daß private Wohnungsanbieter in größerem Umfang bereit sein werden, mit den Kommunen bei der Wohnungsbelegung zusammenzuarbeiten.

Vor allem die aus den Bindungen fallenden Sozialwohnungen der fünfziger und sechziger Jahre dürften sich für den Erwerb von Belegungsbindungen im Bestand eignen. Zum einen, weil sie trotz der umfangreichen Wohnwertverbesserungen mit ihrem bescheidenen Zuschnitt eher im unteren Bereich der Wohnwertskala liegen und damit auch nach der Mietfreigabe vergleichsweise niedrige Mieten erzielen werden. Zum anderen, weil ihre Eigentümer bereits Erfahrungen mit den Wohnungsämtern machen konnten und daher – so diese gut waren – eher bereit sein werden, der Kommune einen Einfluß auf die Belegung einzuräumen.

Der Erwerb oder die Verlängerung von Belegungsrechten in diesen Beständen bietet die Möglichkeit

einer Vermietung zu marktnahen Konditionen in besonderem Maße. Damit entfielen alle Probleme der Fehlbelegung. Mitnahmeeffekte lassen sich weiter dadurch einschränken, daß der Dauer der individuellen Notlage bei dem Urteil, wie dringlich eine Abhilfe ist, ein höheres Gewicht beigemessen wird. Haushalte, die besondere Anpassungslasten zu tragen haben, insbesondere Familien mit Kindern, sollen durch ein kommunales Zusatzwohngeld in die Lage versetzt werden, sich selbst angemessen mit Wohnraum zu versorgen (Ziffer 6237 ff). Auch dabei kommt es nicht zu Mitnahmeeffekten. Eine Verweis dieser Haushalte auf den belegungsgebundenen Bestand, der in manchen Fällen gleichwohl nötig sein mag, ist im Vergleich dazu nur eine zweitbeste Lösung.

Bei Haushalten, an deren Verträglichkeit oder Mietvertragsfähigkeit starke Zweifel bestehen, kann eine temporäre Einschränkung des Kündigungsschutzes die Chancen einer „mietähnlichen" Unterbringung verbessern. Nach entsprechend positiven Erfahrungen wäre dann der Abschluß eines dauerhaften Mietvertrages anzustreben. Eine entsprechende Regelung könnte vorsehen, die Kommune als Hauptmieter einzuschalten, zugleich aber eine Abschlußprämie für den direkten Mietvertrag zwischen dem Eigentümer und dem Untergebrachten anzubieten. Damit hätte der Eigentümer selbst einen Anreiz, die Probephase nicht zum Dauerzustand werden zu lassen.

Im sozialen Wohnungsbau wie auch in Prämienprogrammen wird der Vermieter für die Gewährung von Belegungsrechten pauschal kompensiert. Angesichts der Vertrauens- und Anreizprobleme, die mit der Gewährung von Belegungsrechten verbunden sind, ist es für die Vermittlung des harten Kerns der von Marktzugangsproblemen betroffenen Haushalte günstiger, wenn sich die Kommune am Risiko mieterbedingter Mehrkosten beteiligt. Solche Garantien können zeitlich und sachlich begrenzt sein. In voller Höhe übernimmt die Kommune dieses Risiko bei der Anmietung und dem Erwerb von Wohnraum. Sie hat dann insbesondere auch Verwaltungsaufgaben zu übernehmen. Im Falle des Erwerbs kommt das Vermögensrisiko hinzu. Diese Maßnahmen sollten deshalb im Umfang begrenzt bleiben.

## 5. Das Wohngeld

**6225** Die Kommission spricht sich für eine Verstärkung des Wohngeldes zu Lasten der Objektförderung aus. Sie hält es für das wirksamste Instrument einer am Grundsatz der Subsidiarität ausgerichteten Förderungspolitik zugunsten von Haushalten, deren Einkommen nicht ausreicht, sich am Markt ohne staatliche Hilfe angemessen mit Wohnraum zu versorgen.

**6226** Die Konzeption des Wohngeldes sollte durch folgende Eckpunkte gekennzeichnet sein:

(1) Das Einkommen der Familie ist für die Wohngeldberechtigung und für die Höhe des Wohngeldes maßgeblich.

(2) Das Wohnen soll innerhalb bestimmter Grenzen für die Berechtigten verbilligt werden.

(3) Das Wohngeld soll familienpolitisch ausgestaltet werden und deshalb mit der Anzahl der Kinder deutlich steigen.

(4) Das Wohngeld soll bis zu einer „Normalmiete" mit der Miete zunehmen.

(5) Das Wohngeld soll regionalisiert werden. Die Kommunen verantworten ihr kommunales Zusatzwohngeld selbst.

Einige Kommissionsmitglieder halten es darüber hinaus für sinnvoll, das Wohngeld nur bis zu einer Höchstwohnfläche zu gewähren, die von der Familiengröße abhängig ist.

Andere tragen diesen Vorschlag zur Regionalisierung des Wohngeldes nicht mit.

### Wohngeld und Miethöhe

**6227** Die Kommission spricht sich dagegen aus, daß der Subventionssatz (Wohngeld im Verhältnis zur Miete) mit steigender Miete größer wird. Das Wohngeld soll nicht das aufwendigere Wohnen gegenüber dem einfacheren Wohnen verbilligen (Ziffer 6116). Für Mieten unterhalb einer politisch zu bestimmenden Normalmiete soll der Subventionssatz konstant bleiben; das Wohngeld soll proportional zur Miete ansteigen.

Zwar löst das Wohngeld in diesem Mietenbereich einen Substitutionseffekt zugunsten des Wohnens und gegen anderen Konsum aus. Doch sprechen dafür familienpolitische Gründe. Der zusätzliche Flächenbedarf von Familien mit Kindern soll verbilligt werden. Insoweit ist es gesellschaftspolitisch erwünscht, wenn die Wohngeldregel einen Anreiz für die Ausweitung des Wohnkonsums zu Lasten anderen Konsums gibt. Dabei muß man freilich hinnehmen, daß auch Haushalte ohne Kinder zusätzlich subventioniert werden, wenn sie größere oder besser ausgestattete Wohnungen nehmen, weil das Wohngeld mit der Miete steigt.

Einige Kommissionsmitglieder sprechen sich dafür aus, diese unerwünschten Mitnehmereffekte durch Flächengrenzen für das Wohngeld einzuschränken, die nach der Haushaltsgröße gestaffelt sind.

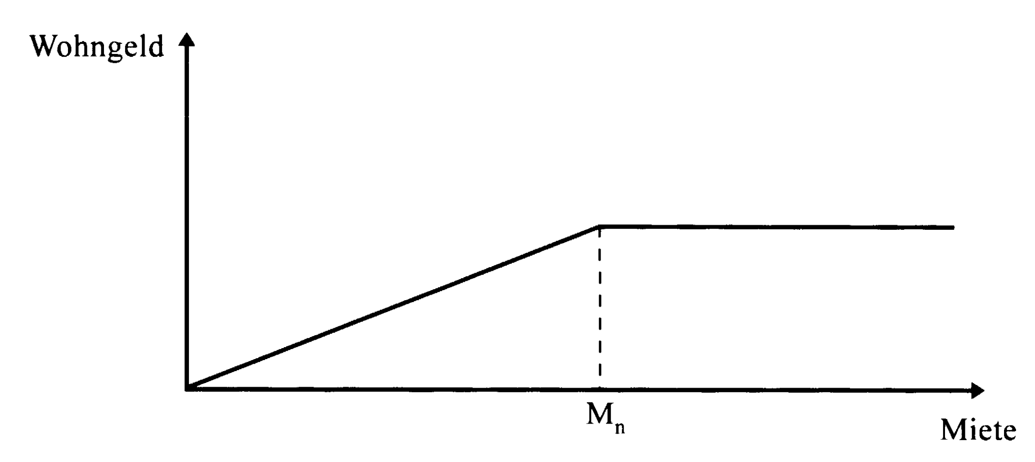
Wichtig ist vor allem, daß das Preisverhältnis zwischen billigerem und teurerem Wohnen nicht verzerrt wird. Anders als im geltenden Wohngeldsystem wird somit auch kein Anreiz zugunsten des aufwendigeren Wohnens erzeugt.

**6228** Steigt die Miete über die Normalmiete, so soll die Subventionsquote fallen. Damit entsteht ein Substitutionseffekt gegen das aufwendigere Wohnen.

Diese Wirkung kann man zum Beispiel dadurch erreichen, daß man das Wohngeld oberhalb der Normalmiete konstant hält (Abbildung 6.4 a). Insoweit entspräche das reformierte Wohngeld dem geltenden Recht, sofern die Normalmiete mit dem zuschußfähigen Miethöchstbetrag identisch wäre. Oberhalb der

Abbildung 6.4 a:

**Verlauf des Wohngeldes in Abhängigkeit von der Miete**




Legende: $M_n$: Normalmiete.

Normalmiete würde kein Substitutionseffekt zwischen Wohnen und anderem Konsum eintreten.

**Eine andere Meinung:**

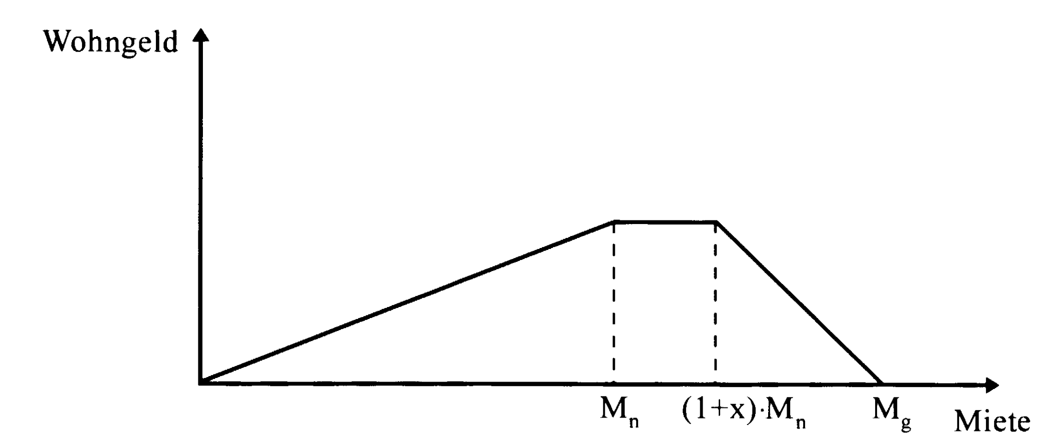
**6229** Einige Kommissionsmitglieder möchten für Mieten, die wegen der Größe und Ausstattung der Wohnung deutlich über der Normalmiete liegen, den Anreiz verstärkt sehen, weniger aufwendig zu wohnen. Dies läßt sich dadurch erreichen, daß man das Wohngeld, wenn die Miete einen bestimmten Betrag – zum Beispiel das 1,2-fache der Normalmiete – übersteigt, zurückführt, bis es bei Erreichen einer bestimmten Miethöhe, der Wohngeldgrenze, verschwindet (Abbildung 6.4 b). Im übrigen sollte über die gesamte Spannbreite der Mieten die Wohnfläche in der Wohngeldhöhe angemessen berücksichtigt werden: Bei weit überdurchschnittlich hohen Mietpreisen sollten Abschläge vom Wohngeld erfolgen.

Überschreitet die Miete die Normalmiete, so sinkt der Subventionssatz wie im Fall der Abbildung 6.4 a. Bei Mieten oberhalb des (1+x)-fachen der Normalmiete sinkt der Subventionssatz schneller; ab einer gewissen Miethöhe entfällt das Wohngeld ganz. Für den Bereich oberhalb des (1+x)-fachen der Normalmiete wird ein Anreiz gesetzt, weniger aufwendig zu wohnen. Wer sich eine billigere Wohnung nimmt, wird durch ein in absoluten Beträgen höheres Wohngeld belohnt. So weit die Meinung dieser Mitglieder.

**6230** Die zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte bei der Verwirklichung der hier vorgeschlagenen Reformen wäre erheblich, wenn die Normalmiete der zuschußfähigen Höchstmiete des geltenden Wohngeldsystems entspräche, und bei dieser

Abbildung 6.4 b:

**Verlauf des Wohngeldes in Abhängigkeit von der Miete mit Rückführung des Wohngeldes**




Legende: $M_n$: Normalmiete
$M_g$: Wohngeldgrenze.

Miete das gleiche Wohngeld gewährt würde wie bisher. Das gilt auch für die Lösung aus der Abbildung 6.4 b, bei der die fiskalischen Belastungen etwas geringer ausfallen als bei der Lösung aus der Abbildung 6.4 a.

### Wohngeld und Einkommen

**6231** Der Berechnungsmodus für das Familieneinkommen ist korrekturbedürftig. Insbesondere sollte man von der Pauschalierung der Belastungen abgehen, die durch Einkommensteuerzahlungen sowie Beitragszahlungen zu den Pflichtversicherungen entstehen. Es ist auch nicht angemessen, daß die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und zur gesetzlichen Krankenversicherung in derselben Weise behandelt werden wie Einkommensteuerzahlungen (Ziffer 6113 f). Die Kommission plädiert dafür, von einem Begriff des Haushaltseinkommens auszugehen, der am überzeugendsten die Leistungsfähigkeit widerspiegelt. Richtgröße für eine Reform könnte der Betrag sein, der gleich ist dem steuerpflichtigen Einkommen zuzüglich steuerlich anerkannter Sonderausgaben, zuzüglich einkommensteuerfreier Einnahmen, zuzüglich Kindergeld, zuzüglich Freibeträge, abzüglich Steuerberatungskosten, abzüglich Einkommensteuer.

**6232** Die Integration der Einkommenshöhe als Bestimmungsgrund für die Wohngeldhöhe beginnt mit einer politischen Festlegung. Für einen Haushalt, dessen Miete die Normalmiete nicht übersteigt, wird der maximale Subventionssatz festgelegt. Das ist der Subventionssatz, der auf seine Miete angewendet wird, wenn sein Einkommen ein – ebenfalls politisch festzulegendes – „Minimaleinkommen" nicht übersteigt. Als Minimaleinkommen kann man sich zum Beispiel den Regelsatz der Sozialhilfe vorstellen. Danach ist jenes Einkommen zu bestimmen, bei dem der Subventionssatz gleich null wird, und damit kein Wohngeld mehr gezahlt wird. Von der Höhe, die der Subventionssatz bei einem Einkommen in Höhe des Minimaleinkommens hat, sinkt er bei steigendem Einkommen linear. Einzelheiten werden in der Fußnote erläutert.[1])

Mit dieser Festlegung hat man in den Abbildungen 6. 4 a und 6. 4 b jeweils einen Punkt bestimmt: jenes Wohngeld, das der Normalmiete zugeordnet ist. Mit den Regeln, die den Wohngeldverlauf in Abhängigkeit von der Miethöhe festlegen, liegen damit auch die Kurven fest.

**6233** Vergleicht man die Reformsysteme mit dem geltenden Recht, so sieht man:

Beide Varianten würden im Gegensatz zum geltenden Recht ohne große Schwierigkeiten erlauben, einen „nahtlosen" Übergang vom pauschalierten Wohngeld zum spitz gerechneten Wohngeld zu finden. Man müßte nur bestimmen, daß der Subventionssatz für einen Haushalt mit einem Einkommen in Höhe des Regelsatzes der Sozialhilfe gleich eins ist, wie bisher, so daß in diesem Fall das Wohngeld die Miete voll abdeckt. Die Kommission würde es freilich vorziehen, wenn das Wohngeld niemals die Miete voll abdeckt. Sie faßt das Wohngeld als eine Hilfe zur Finanzierung des Wohnkonsums auf. Diese sollte eigentlich so bemessen sein, daß auch bei dem ärmsten Haushalt, dem man den maximalen Subventionssatz zugesteht, nicht jede Sorge um die von ihm verursachte Miethöhe genommen wird. Der Fehler ist im Bundessozialhilferecht angelegt. Solange der Gesetzgeber die Regelsätze so bemißt, daß nach seiner Auffassung offensichtlich davon auch nicht der geringste Betrag für die Bestreitung von Wohnkosten abgezweigt werden kann, muß das nach Auffassung der Kommission im Wohngeldsystem berücksichtigt werden. Würde man dabei bleiben, daß das Tabellenwohngeld stets Subventionssätze aufweist, die unter eins liegen, so würde man nach wie vor Sozialhilfeempfänger massiv der Versuchung aussetzen, Anstrengungen um eigenes Erwerbseinkommen zu vermeiden, das sie aus der Sozialhilfe herausführt. Daher empfiehlt die Kommission – gegen ihre eigentliche Auffassung von der Funktion des Wohngeldes – einen nahtlosen Übergang vom pauschalierten zum spitz gerechneten Wohngeld.

**6234** Ein Wohngeldsystem, wie es von der Kommission vorgeschlagen wird, dürfte in beiden Varianten wesentlich einfacher und auch für die Wohngeldbezieher leichter zu durchschauen sein als das derzeit gültige Wohngeldsystem. Es wäre auch leichter zu administrieren. Man kann sich sogar vorstellen, daß auf Wohngeldtabellen verzichtet werden kann.

---

[1]) Das Wohngeld wird vollständig beschrieben durch:

$$(1)\; W = \begin{cases} s \cdot M & \text{für } 0 \leq M \leq M_n \\ s \cdot M_n & \text{für } \begin{cases} M_n \leq M \text{ Variante a)} \\ M_n \leq M \; (1+x) \cdot M_n \text{ (Variante b)} \end{cases} \\ \text{Max } \{0;\, y \cdot s \cdot M_n\} & \text{für } (1+x) \cdot M_n \leq M \text{ (nur Variante b)} \end{cases}$$

mit:
- $W$ Wohngeld,
- $M$ vom Haushalt gezahlte Miete,
- $M_n$ Normalmiete
- $M_g$ Wohngeldgrenze; das ist die Miete oberhalb der Normalmiete, ab der im Fall der Variante b kein Wohngeld mehr gezahlt wird,
- $s$ Subventionssatz,
- $x$ der Anteil der Normalmiete, um den diese von der gezahlten Miete überschritten werden darf, bevor bei der Variante b das Wohngeld wieder zurückgeführt wird.

$$y = \frac{M_g - M}{M_g - (1+x) \cdot M_n}$$

Der Subventionssatz $s$ wird festgelegt durch:

$$(2)\; s = \begin{cases} s_m & \textit{für } E \leq E_0 \\ \dfrac{E_1 - E}{E_1 - E_0} \cdot s_m & \text{für } E_0 < E < E_1 \\ 0 & \textit{sonst} \end{cases}$$

mit:
- $s_m$ maximale Subventionssatz,
- $E$ Haushaltseinkommen,
- $E_0$ jenes Haushaltseinkommen (Minimaleinkommen), bei dem der maximale Subventionssatz auf die Miete angewendet wird,
- $E_1$ jenes Haushaltseinkommen, bei dem der Subventionssatz gleich null wird.

Politisch festzulegen sind folgende Größen: $M_n$, $M_g$ (bei Variante b), $X$, $s_m$, $E_0$, $E_1$.

**Legende:** Variante a (b) ist der Fall der Abbildung 6.4 a (6.4 b).

Wohngeldberater und sogar Wohnungsunternehmen könnten leicht Auskünfte über Wohngeldansprüche erteilen. Man könnte sogar an eine Verpflichtung der Wohngeldstellen denken, verbindliche Wohngeldauskünfte auszustellen – zum Beispiel dann, wenn auf seiten eines Wohnungsanbieters ein berechtigtes Interesse an Informationen über die wirtschaftliche Lage eines Wohnungsbewerbers besteht.

### Familiengröße und Wohngeld – die Berücksichtigung von Kindern; Wohngeld für Behinderte

**6235** Das geltende Wohngeldsystem berücksichtigt die Anzahl von Kindern in besonderer Weise (Ziffer 6118). Dennoch erscheint eine Verstärkung der Kinderkomponente in der Wohngeldkonstruktion wünschenswert. Haushalte mit Kindern nehmen besondere Lasten auf sich, wenn sie die Kinder angemessen mit Wohnraum versorgen. Dabei ist es nicht selbstverständlich, daß die Interessen der Kinder bei der Konsumplanung in wünschenswertem Umfang berücksichtigt werden.

Dieser Zusatzbelastung für Haushalte mit Kindern ist mit dem Abzug des Kindergeldes bei der Ermittlung des Haushaltseinkommens nicht Genüge getan. Um zwei Beispiele zu geben: Ein Drei-Personen-Haushalt (Ehepaar und ein Kind) mit einem Einkommen von 2 000 DM/Monat und einer monatlichen Miete von 750 DM erzielt durch den Abzug des Kindergeldes vom Einkommen ein zusätzliches Wohngeld in Höhe von 19 DM/Monat. Ein Vier-Personen-Haushalt (Ehepaar und zwei Kinder) mit gleich großem Einkommen und einer monatlichen Miete von 800 DM erzielt durch die Berücksichtigung des Kindergeldes bei der Ermittlung des Haushaltseinkommens ein zusätzliches Wohngeld von monatlich 52 DM. Damit sind die Aufwendungen für die durch die Kinder verursachten Wohnkosten bei weitem nicht abgedeckt.

Die Kommission schlägt, um die Transparenz und die familienpolitische Treffsicherheit zu erhöhen, folgendes Verfahren vor: Das Kindergeld sollte zum Haushaltseinkommen rechnen (Ziffer 6231). Indessen sollte das gesamte Wohngeld aufgespaltet werden in eine „Erwachsenenkomponente" und eine „Kinderkomponente". Die Erwachsenenkomponente könnte dabei unter anderem dadurch gekennzeichnet sein, daß das Wohngeld für ein Ehepaar nicht wesentlich höher ist als das Wohngeld für einen Alleinstehenden in gleichartigen Einkommens- und Wohnverhältnissen. Eine ordentliche Ausstattung für ein Ehepaar umfaßt Küche, Wohn- und Schlafzimmer, außerdem Bad und WC. Im allgemeinen brauchen Alleinstehende nicht weniger. Daher sollten auch Alleinstehende das gleiche Wohngeld erhalten wie ein Ehepaar, das in einer entsprechenden Wohnung wohnt, sofern das umgewichtete Pro-Kopf-Einkommen gleich ist. Die Umgewichtung könnte in Anlehnung an die Berechnungspraxis zur Sozialhilfe erfolgen.

Dagegen sollten sich Kinder in einem nennenswerten Umfang auf das Wohngeld auswirken. Richtgröße könnte ein Betrag sein, der aufzuwenden ist, um die jeweilige Anzahl der Kinder angemessen unterzubringen. Von diesem Betrag sollte ein Teil durch das Wohngeld abgedeckt werden. Dieser Teil könnte einkommensabhängig, aber auch einkommensunabhängig bis zu einer politisch festzulegenden Einkommenshöhe bemessen werden. Diese Kinderkomponente des Wohngeldes kann als ein zusätzliches Kindergeld aufgefaßt werden.

**6236** Nach Auffassung der Kommission sollte erwogen werden, die pauschalierende Berücksichtigung der spezifischen Wohnbedürfnisse von Behinderten durch einen offen ausgewiesenen Wohngeldzuschlag abzulösen. So sind beispielsweise die baulichen Vorkehrungen und die Besonderheiten der Wohnungseinrichtung, deren ein blinder Mensch bedarf, von ganz anderer Art und anderem Umfang als diejenigen, die für einen Rollstuhlfahrer vorzusehen sind. Die Folgen für Baukosten, Miete und Einrichtungskosten sind entsprechend unterschiedlich. Diese Unterschiede lassen sich in einem Wohngeldzuschlag besser berücksichtigen als mit Hilfe eines Abzugs vom Einkommen. Außerdem wird dem Behinderten handgreiflich vor Augen geführt, daß und wie die Gesellschaft sich seiner annimmt.

Auf eine spezifisch behindertengerechte Ausgestaltung des Wohngeldes könnte verzichtet werden, wenn dem Vermieter die Kosten eines Wohnungsumbaus erstattet würden, so daß dem Behinderten keine zusätzlichen Mietausgaben erwachsen. Der Gemeinde sollte ein Belegungsrecht gewährt werden. Falls der erstbegünstigte Mieter die Wohnung vorzeitig verläßt, soll diese damit wieder einem Behinderten zugänglich gemacht werden.

### Eine regionale Differenzierung des Wohngeldes?

**6237** Im politischen Raum gibt es einen breiten Konsens über eine regionale Differenzierung des Wohngeldes. Wer teuer wohnt, weil er in einer Groß- oder gar Weltstadt lebt, brauche eben mehr Hilfe als Bewohner ländlicher Regionen. Auch seien die Anpassungslasten, die Bewohner von Ballungsräumen wie München im Falle eines temporären Einkommensrückgangs – z. B. infolge Arbeitslosigkeit – auf sich nehmen müssen, unvergleichlich höher als im Durchschnitt der Republik. Schließlich habe sich gezeigt, daß öffentlich Bedienstete, auf deren Leistungen die örtliche Gesellschaft dringend angewiesen ist, in Ballungszentren wegen der hohen Wohnkosten äußerst schwer zu halten seien. Die Kommission ist mehrheitlich nicht der Ansicht, daß die regionale Differenzierung eines allgemeinen Wohngeldes damit wohlbegründet ist. Eine Bemessung des Wohngeldes nach der regionalen Verdichtung (zur Zeit gibt es sechs Mietenstufen) setzt raumordnungspolitisch falsche Signale, wenn sie das Wohnen in der Großstadt stärker subventioniert als das Wohnen im ländlichen Raum und damit die Kosten der Ballungszentren der Allgemeinheit anlastet. Hinzu kommt: Ein Mieter in München kauft mit seiner Miete nicht nur die Wohnungsnutzung, sondern ein ganzes Bündel von Standortfaktoren zusätzlich ein, die in einem Dorf überhaupt nicht käuflich zu erwerben sind. Die

Anpassungskosten, die ein Haushalt in den Wechselfällen des Lebens gegebenenfalls zu verkraften hat, lassen sich im übrigen mit einem nach herkömmlicher Weise konstruierten Wohngeld nicht angemessen auffangen. Davon wird noch zu reden sein. Die Kommission verkennt ganz und gar nicht die besonderen Probleme, die es im öffentlichen Dienst wegen der unzureichenden räumlichen Differenzierung der Besoldung gibt. Doch ist sie auch entschieden der Auffassung, daß diese Probleme im Besoldungsrecht gelöst werden müssen und nicht durch eine für alle geltende Wohngeldregelung. Aus diesen Gründen ist eine räumliche Wohngelddifferenzierung nur anzuraten, wenn die Verantwortung und die fiskalischen Folgen in die Obhut der Kommunen gegeben werden. Diejenigen Kommunen – in der Regel handelt es sich um Kommunen der Ballungszentren –, die für eine höhere Dotation der Mietbeihilfen und Lastenzuschüsse an ihre Bewohner plädieren, sollen sie durch eigene Entscheidung bewirken können. Sie sollen allerdings auch die fiskalischen Folgen ihrer Entscheidung selbst tragen. Der Bund sollte gesetzlich einen Rahmen festlegen, in dem sich die regionale Differenzierung des Wohngeldes bewegen kann. Innerhalb dieses Rahmens können die Kommunen über die Ausgestaltung des zusätzlichen Wohngeldes selbst entscheiden. Ein Zusatzwohngeld, das aus kommunalen Mitteln finanziert wird, sollte im übrigen nur zeitlich begrenzt und grundsätzlich nicht Haushalten angeboten werden, die zuziehen. Durch die kommunale Finanzierungskompetenz für das örtliche „Zusatzwohngeld" wird im übrigen ein Anreiz geschaffen für Maßnahmen zur Erhöhung des Wohnungsangebots, insbesondere durch die Ausweisung von Bauland.

**Eine andere Meinung:**

**6238** Eine Minderheit vertritt in diesem Punkte eine andere Meinung. Da die zusätzlichen Einkommen, die in Ballungszentren anfallen, zu zusätzlichen Steuereinnahmen führen, die vor allem an Bund und Länder fließen, ist es vertretbar, auch bei der Verwendung dieser Einnahmen für Wohngeldzahlung auf die besonderen Probleme der Ballungszentren Rücksicht zu nehmen. Es ist in Städten wie München ein sehr großes Problem, daß viele Beamte und Angestellte nicht zu halten sind, wenn sie nicht eine besondere Unterstützung beim Wohngeld erfahren. Die Finanzierung sozialer Hilfsmaßnahmen sollte auch deshalb nicht Aufgabe lokaler Gebietskörperschaften sein, weil die Möglichkeit von Wanderungsprozessen Anreize zur Vernachlässigung hilfsbedürftiger Personengruppen schafft, an deren Verbleib oder gar Zuwanderung die Gemeinden kein Interesse haben können. Eine Differenzierung der Hilfsmaßnahmen zwischen Zuwanderern und Altsassen, wie sie die Mehrheit vorschlägt, wäre rechtlich bedenklich und würde im übrigen nur einen Teil des Problems lösen. Als Prinzip sollte gelten, daß die zuständige Gebietskörperschaftsebene so gewählt wird, daß externe Effekte von Wanderungsprozessen gering gehalten werden.

Angesichts der extremen Unterschiede der Mietniveaus auf regionalen Märkten steht man bei der Konstruktion eines bundeseinheitlichen Wohngeldes vor dem Dilemma, daß man bei nicht regionalisierten Bewilligungsbedingungen Haushalten in mietgünstigen Regionen einen hohen realen Wohnkonsum subventioniert, während Haushalte in Hochmietregionen nur einen ausgesprochen niedrigen Standard subventioniert erhalten. Die in der politischen Diskussion gelegentlich geäußerte Position, daß Wohngeldempfänger in Regionen mit billigeren Mieten ziehen könnten, ist angesichts der meist hohen Bindungen an den Wohnstandort oder angesichts einer häufig bestehenden Abhängigkeit von den Arbeitsmärkten einer Region keine Lösung.

Eine regional differenzierte Wirkung kann im Wohngeld nur unvollkommen erreicht werden. Die im geltenden Wohngeldrecht praktizierten Techniken erscheinen jedoch angemessen:

— Durch regionalisierte Höchstbeträge wird bezogen auf die Angebotsbedingungen unterschiedlicher Märkte erreicht, daß nur Wohnungen mittlerer Lage und Qualität voll wohngeldfähig bleiben. Oberhalb dieser festgelegten Höchstbeträge tragen die Mieter die Wohnkosten zu 100 vH selbst.

— Durch einen mit steigenden Mieten erhöhten Förderanteil wird ermöglicht, daß Wohngeldempfänger auf Märkten mit hoher Knappheit an preiswerten Wohnungen relativ teure Wohnungen anmieten können. Die Kritik der Mehrheit der Kommission vernachläßigt, daß preiswerte Wohnungen auf vielen regionalen Märkten überhaupt nicht verfügbar sind. Der theoretisch bestehende Wohngeldanspruch würde nicht wirksam.

Die Regionalisierung des Wohngeldes zu Lasten der Kommunen würde darauf hinauslaufen, daß ein erheblicher Teil der Wohngeldzahlungen in den Großstädten von den Kommunen übernommen werden müßte. Besonders betroffen wären einmal Städte mit sehr hohem Mietniveau (Typ München oder Stuttgart), überdurchschnittlich betroffen wären aber auch Städte mit wirtschaftlichen Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit und dementsprechend hoher Quote von Wohngeldempfängern (Typ Duisburg oder Oberhausen). Beide Ergebnisse wären problematisch. Gegenwärtig zeigt sich, daß in den Kernstädten rasch wachsender Stadtregionen die Zahl der Haushalte mit niedrigem Einkommen deutlich zunimmt. Dies geht unter anderem auf eine geringe Bereitschaft vieler Umlandgemeinden zurück, ausreichende Voraussetzungen für das Angebot preiswerter Wohnungen zu schaffen. Preiswerter Mietwohnraum in den Umlandgemeinden wird kaum angeboten. Städte mit hohen wirtschaftlichen Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit sind ohnehin durch die Leistungen der Sozialhilfe in einem unerträglichen Maße belastet.

Ein allgemeines kommunales Wohngeld würde diese Schwierigkeiten verschärfen. Deshalb sollte das bestehende Bemessungssystem mit einem gewissen regionalen Ausgleich zugunsten der Städte mit besonders hohem Mietniveau beziehungsweise im Hin-

blick auf die Probleme der Städte mit erheblichen Wirtschaftsstrukturproblemen erhalten bleiben.

Die kommunale Verantwortung sollte sich darauf konzentrieren, durch Wohngeldergänzungszahlungen Haushalten mit niedrigem Einkommen den Zugang zu Wohnungen mit Belegungsrechten zu ermöglichen, deren Mieten so hoch sind, daß sie für Wohngeldempfänger nicht mehr tragbar sind. So weit die Meinung dieser Minderheit.

**6239** Die Ausformung eines örtlichen oder regionalen „Zusatzwohngeldes" hängt davon ab, wie das allgemeine „Bundes"-Wohngeld gestaltet ist. Bei einem Wohngeld, wie die Kommission es empfiehlt, würde es genügen, die „Normalmiete" regional differenziert anzuheben. Bei der Variante mit fallendem Wohngeld – Variante b – müßte außerdem eine Anpassung der Wohngeldgrenze erfolgen. Einkommensgrenzen für das Wohngeld brauchen nicht differenziert zu werden.

**6240** Das Zusatzwohngeld könnte auch als ein Härteausgleich für besondere Belastungssituationen ausgestaltet werden, der sich nicht nach der Höhe von Einkommen und Mietausgaben richtet, sondern nach deren Veränderung. Ein solches Anpassungswohngeld könnte ähnlich wie das von der Kommission vorgeschlagene Sonderwohngeld für die neuen Länder (Sondergutachten, Ziffern 7301 ff) konstruiert werden. Es sollte allerdings an engere Tatbestände geknüpft sein, im allgemeinen daran, daß der Haushalt in der angestammten Wohnung lebt.

### Ansatzpunkte für die Anhebung des Wohngeldes

**6241** Bei einem Übergang vom geltenden Wohngeldrecht auf das von der Kommission vorgeschlagene Wohngeld würde es Erhöhungen der Wohngeldzahlungen an jene Haushalte geben, die eine Miete unterhalb der Normalmiete zahlen. Gegebenenfalls – bei Anwendung der Variante b – gibt es eine fiskalische Entlastung im Bereich jener Haushalte, deren Miete deutlich über der Normalmiete liegt. Insgesamt dürfte ceteris paribus eher eine Zunahme der Wohngeldzahlungen eintreten – mindestens kurzfristig. Das ist eine notwendige Folge des Übergangs auf ein System, das unerwünschte Substitutionseffekte zugunsten des teureren Wohnens vermeidet. Dabei kann noch nicht die Rede sein von einer gezielten Verstärkung der Hilfen zugunsten jener Bevölkerungskreise, die ihrer besonders bedürfen, zumal wenn die erwarteten Mietpreissteigerungen für sie eintreten. Anders ist es bezüglich der von der Kommission empfohlenen Einführung einer Kinderkomponente und eines spezifischen Wohngeldzuschlages für Behinderte. Hier handelt es sich um Maßnahmen, die jeweils eine bestimmte Ausprägung der Bedürftigkeit in besonderer Weise berücksichtigen.

**6242** Ein gleitender Übergang vom Wohngeld für Sozialhilfebezieher – bislang pauschaliertes Wohngeld – zum Wohngeld für Selbsterwerber – bislang Tabellenwohngeld – wird eine spürbare Verstärkung der Hilfen für jene Haushalte mit sich bringen, deren verdientes Einkommen einschließlich Altersrenten, Ruhegeld und so fort nur geringfügig über dem Regelsatz der Sozialhilfe liegt. Um dies an einem Beispiel zu zeigen: Ein Alleinstehender mit einer Altersrente in Höhe von monatlich 650 DM, demzufolge einem wohngeldrechtlichen Haushaltseinkommen von monatlich knapp 570 DM – das liegt nur wenig über dem Regelsatz der Sozialhilfe – und einer monatlichen Mietbelastung von 200 DM erhält gegenwärtig ein Wohngeld in Höhe von 86 DM. Unter dem Regime des von der Kommission empfohlenen Systems würde seine Wohngeldzahlung bei oder jedenfalls in unmittelbarer Nähe seiner Mietbelastung liegen. Gerade diese Haushalte, die man – obwohl sie nicht Sozialhilfeempfänger sind – noch als ausgesprochene Armutsfälle bezeichnen kann, würden eine fühlbare Aufbesserung ihres Wohngeldes erfahren.

**6243** Ein weiterer Ansatzpunkt für eine Erhöhung des Wohngeldes liegt bei der Festlegung der Normalmieten. Man kann sich vorstellen, daß diese ungefähr den zuschußfähigen Höchstbeträgen für Miete und Belastung (§§ 7 und 8 WoGG) des geltenden Wohngeldsystems entsprechen. Indessen muß man sich fragen, ob diese Beträge ausreichen. Immerhin überschritten 1990 mehr als 41 vH aller Mietzuschußempfänger die Höchstbeträge. Dieser Anteil ist seither dramatisch gestiegen. 1992 lag er bei 48,3 vH.[1]) Ein Grund dafür ist die Tatsache, daß viele Wohngeldempfänger in zu großen Wohnungen wohnen. Mehr als 30 vH der Hauptmieter, die 1990 Wohngeld bezogen, überschritten mit ihren Wohnflächen die den Höchstbeträgen zugrunde liegenden Richtflächen um mehr als ein Zehntel.[2]) Ein weiterer Grund mag darin liegen, daß vor allem bei jungen Mietverträgen hohe Mietpreise vereinbart wurden.

Ursächlich für beide Erscheinungen dürfte der im geltenden Wohngeldrecht angelegte Substitutionseffekt zugunsten des teureren Wohnens (Ziffer 6116) sowie der Umstand sein, daß die Mieter zur Zeit ihrer Wohnungssuche keine preisgünstigere Wohnung gefunden haben oder daß die Miete seit Vertragsabschluß den Höchstbetrag überschritten hat. Die Kommission sieht darin einen Anlaß für eine vorsichtige Empfehlung, bei der Bemessung der Normalmieten etwas großzügiger zu verfahren. Vor allem aber sollten sie zügig an Änderungen der Marktverhältnisse angepaßt werden.

---

[1]) Wohngeldbericht 1993, Ziffer 115.
[2]) Wohngeldbericht 1991, Ziffer 101.

### Siebtes Kapitel:

# Finanzierung

## I. Probleme der Wohnungsbaufinanzierung

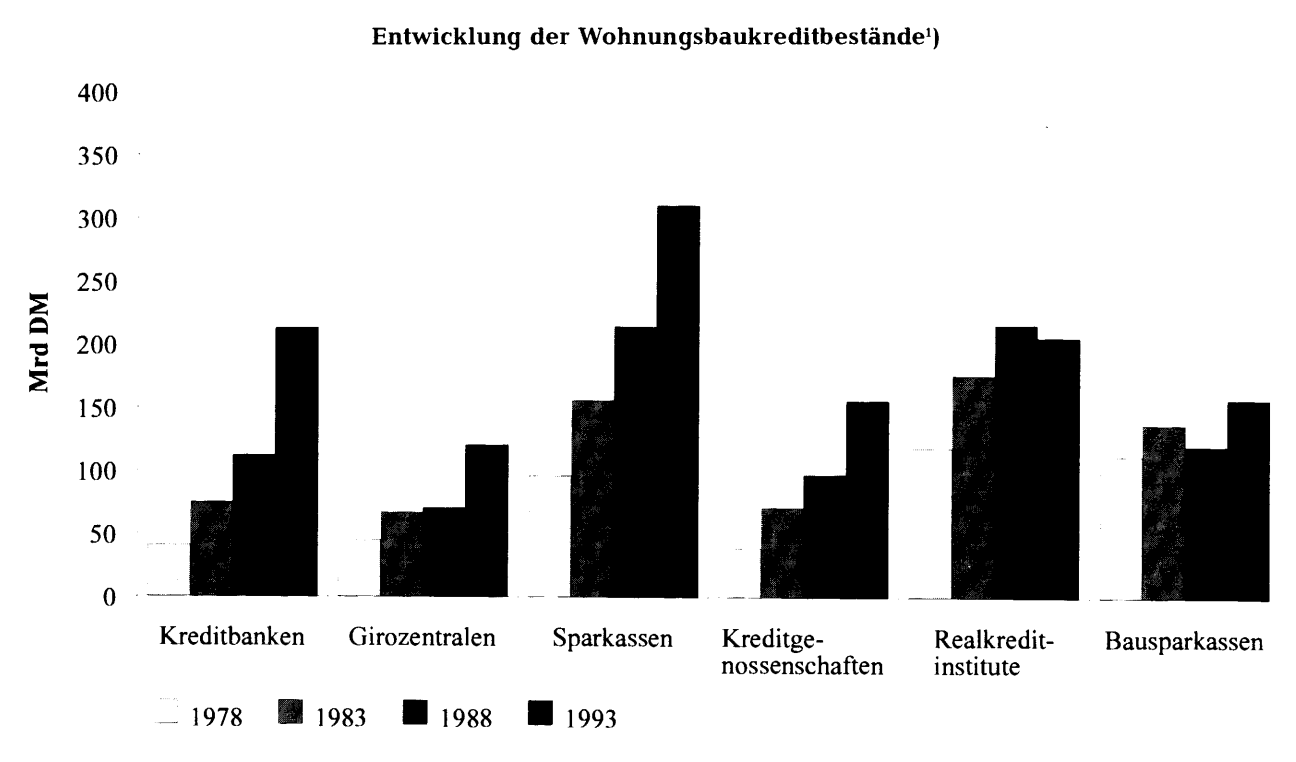
**7101** Eine Wohnung ist ein dauerhaftes Gut, dessen Bereitstellung einen hohen Kapitaleinsatz erfordert. Die Finanzierung erweist sich für viele Bauherren und Erwerber als Schranke. Dies gilt insbesondere bei Inflation. Wer zur Finanzierung Fremdkapital aufnehmen muß, kann von Anfang an in eine arge Liquiditätsklemme geraten. Die Übernahme der Risiken, denen die künftige Rückzahlung des Kapitals ausgesetzt ist, muß in Finanzierungsverträgen zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber geregelt werden. Für die Verbesserung des Wohnungsangebots ist es deshalb eine wichtige Frage, welche Instrumente die Finanzmärkte zur Absicherung der Finanzierungsrisiken bereitstellen. Der Staat kann ohne großen Subventionsaufwand bei zentralen Finanzierungsproblemen Abhilfe schaffen, insbesondere durch günstige Rahmenbedingungen.

### 1. Die Rahmenbedingungen

**7102** Wichtige Rahmenbedingungen für die Finanzierung des Wohnungsbaus sind der Wettbewerb unter den Kreditinstituten sowie eine stabile Währung. Unter diesen Bedingungen ist der Kapitalmarkt funktionsfähig, d. h. er leistet die Aufgabe, das Bedürfnis des Schuldners nach langfristig kalkulierbaren Konditionen mit dem Bedürfnis des Kapitalanlegers nach Sicherheit und Fungibilität der Anlage zu vereinen, in bestmöglicher Weise.

**7103** Der Kreditnachfrage der Bauherren steht in Deutschland ein ausdifferenziertes Kreditangebot gegenüber. Den größten Bestand an Wohnungsbaukrediten halten nach wie vor die Realkreditinstitute und die Sparkassen in ihren Portefeuilles, wenngleich in den zurückliegenden 15 Jahren sowohl die

Abbildung 7.1:




[1]) ohne sonstige Banken

Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle 7.1:

**Bestand an Wohnungsbaukrediten**

| | Kreditbestand Dezember 1993 | | davon: Hypothekarkredite | |
|---|---|---|---|---|
| | Mrd. DM | Anteile in vH | Mrd. DM | Anteile in vH |
| Banken | 1 085,0 | 81 | 639,8 | 76 |
| davon | | | | |
| Kreditbanken | 213,0 | 16 | 89,4 | 11 |
| Girozentralen | 120,3 | 9 | 99,0 | 12 |
| Sparkassen | 310,3 | 23 | 171,1 | 20 |
| Kreditgenossenschaften | 156,0 | 12 | 66,4 | 8 |
| Realkreditinstitute | 206,0 | 15 | 192,3 | 23 |
| Sonstige | 79,4 | 6 | 21,6 | 3 |
| Bausparkassen | 157,4 | 12 | 99,0 | 12 |
| davon | | | | |
| Öffentliche | 47,5 | 4 | 70,0 | 8 |
| Private | 109,9 | 8 | 30,0 | 3 |
| Versicherungen | 102,1 | 7 | 102,1 | 12 |
| **Insgesamt** | 1 344,5 | 100 | 840,9 | 100 |

Quelle: Deutsche Bundesbank

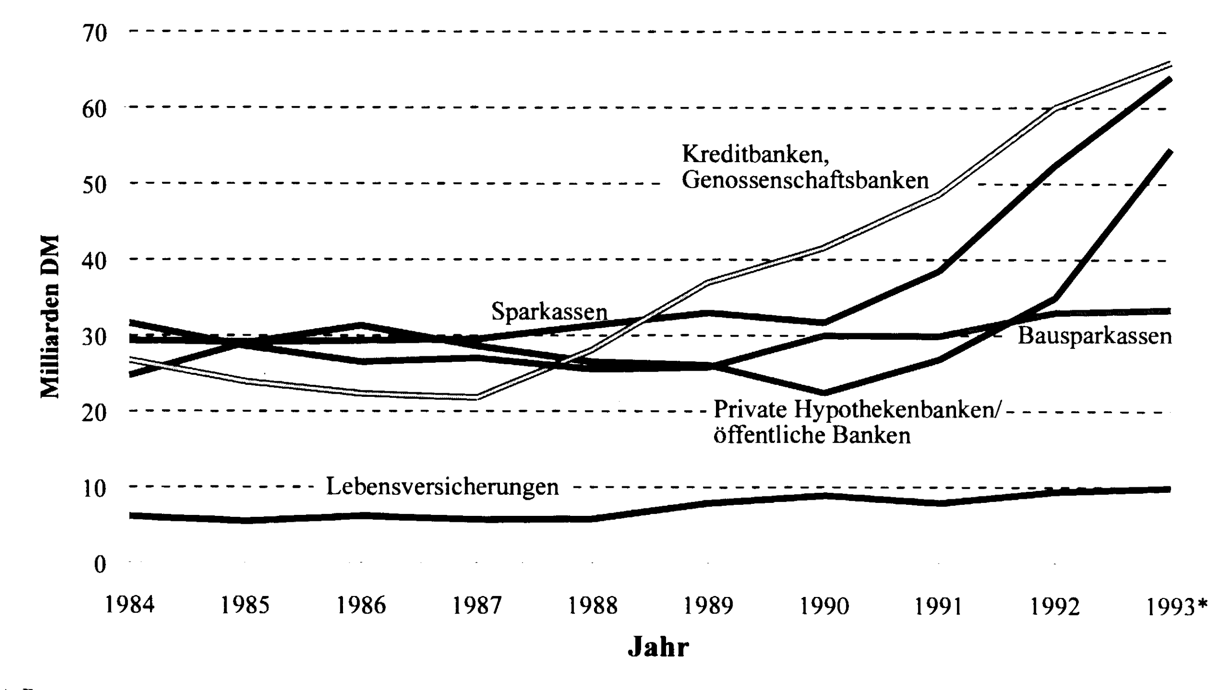
Bausparkassen als auch – in der jüngsten Vergangenheit besonders kräftig – die Kreditbanken ihren Marktanteil ausgeweitet haben. Das deutet darauf hin, daß der Wettbewerb auf dem Markt für Wohnungsbaufinanzierung zugenommen hat (Tabelle 7.1, Abbildung 7.1).

Ein ähnliches Bild ergibt ein Vergleich der Ausleihungen. Hier haben die Darlehen der Bausparkassen wegen ihrer relativ kurzen Laufzeit ein größeres Gewicht als im Bestand (Abbildung 7.2).

**7104** Die Geldvermögen der privaten Haushalte sind von 500 Mrd DM Ende 1970 auf 3 900 Mrd DM

Abbildung 7.2:

**Kreditauszahlungen zur Wohnungsbaufinanzierung**




* Prognose

Quelle: DIW

Ende 1993 gewachsen (Tabelle 7.2). Real – also bereinigt um die Geldentwertung – hat sich das Geldvermögen der privaten Haushalte damit mehr als verdreifacht. Dabei haben die traditionellen Geldanlageformen – Spareinlagen, Bauspareinlagen – an Bedeutung verloren. Überdurchschnittlich zugenommen hat die Geldvermögensbildung in Form des Versicherungssparens und der Anlage in festverzinslichen Wertpapieren und Sparbriefen. Vor dem Hintergrund einer Geldpolitik, die Geldwertstabilität sichert, ist die Bereitschaft groß, Geld längerfristig anzulegen. Offensichtlich verändert sich aber mit zunehmendem Vermögen auch das Anlageverhalten hin zu Anlageformen, bei denen es einen intensiven Zinswettbewerb gibt.

**7105** In der Entwicklung der Geldvermögen der privaten Haushalte kommt zum Ausdruck, daß mehr und mehr Erwerber von Wohneigentum auf eigene Mittel zurückgreifen können, junge Haushalte insbesondere durch Erbschaft oder Schenkung. Aufgrund des hohen Investitionsaufwands bei Wohnungen ist es aber weiterhin die Regel, sie überwiegend durch Darlehen zu finanzieren. Nicht nur im Mietwohnungsbau, sondern auch für die Erwerber von Wohneigentum wird deshalb die Liquiditätsbelastung entscheidend durch die Finanzierungskonditionen geprägt. Diese richten sich danach, welches Kapitalangebot zur Refinanzierung bereitsteht und zu welchen Konditionen die Kreditinstitute auf dieses Kapi-

Tabelle 7.2:

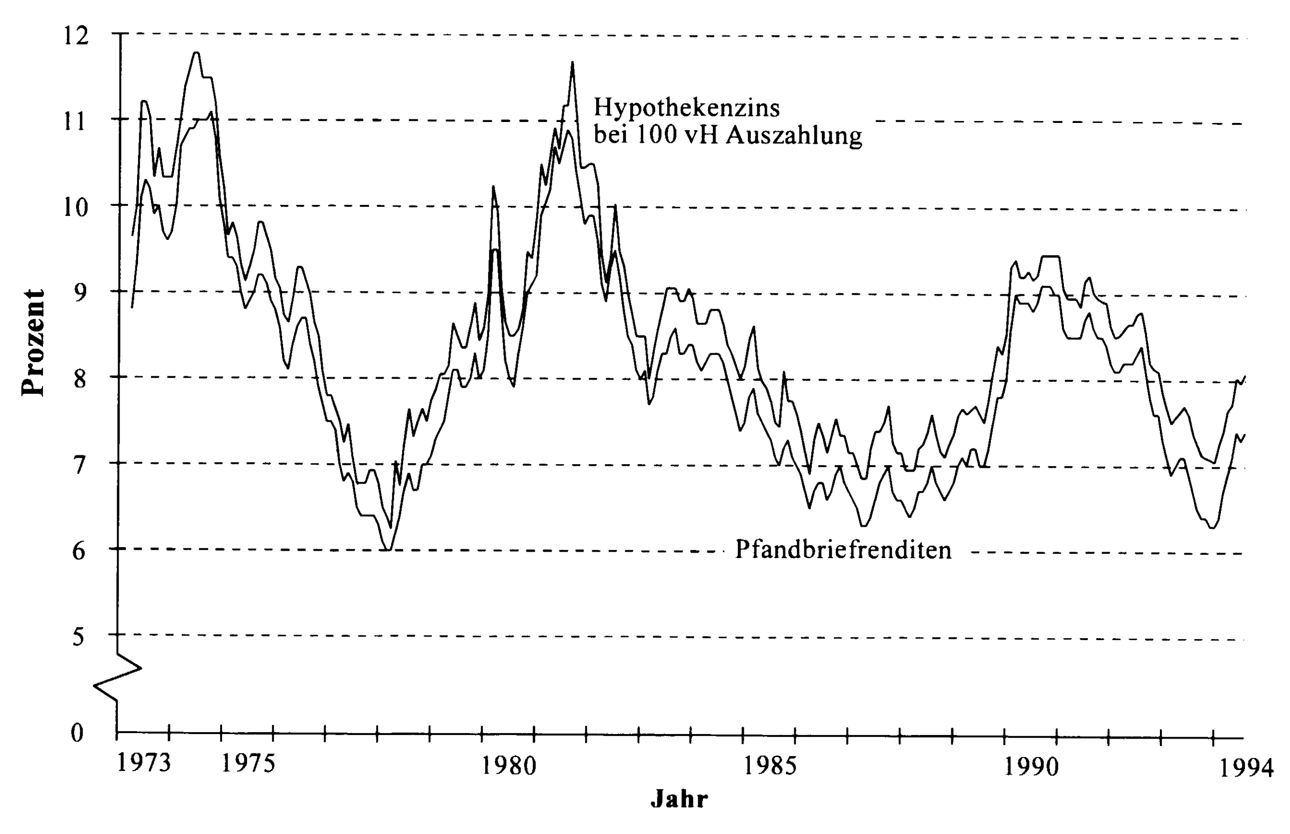
**Geldvermögen der privaten Haushalte**

| | Geldvermögensbestand Dezember 1993 Mrd DM | 1993 Anteile in vH | 1970[a]) Anteile in vH |
|---|---|---|---|
| Spareinlagen | 850,2 | 22 | 40 |
| Bauspareinlagen | 145,5 | 4 | 8 |
| Geldanlage bei Versicherungen | 827,9 | 21 | 15 |
| Festverzinsliche Wertpapiere[2]) | 683,4 | 18 | 8 |
| Aktien[2]) | 196,8 | 5 | 10 |
| Termingelder und Sparbriefe | 528,1 | 13 | 3 |
| Bargeld und Sichteinlagen | 368,6 | 9 | 10 |
| Sonstige Forderungen[3]) | 324,5 | 8 | 6 |
| **Insgesamt** | 3 925,0 | 100 | 100 |

[1]) Einschließlich privater Organisationen ohne Ewerbszweck
[2]) Zu Tageskursen bewertet; inkl. Fonds
[3]) Ansprüche aus betrieblichen Pensionszusagen u. a.
[a]) Nachrichtlich, nur alte Länder
Quelle: Deutsche Bundesbank; Berechnungen des DIW

Abbildung 7.3:

**Pfandbriefrenditen und Hypothekenzins**




Quelle: Hypothekenzins: Bayerische Vereinsbank; Pfandbriefrenditen: Deutsche Bundesbank und Bayerische Vereinsbank.

talangebot zurückgreifen können. Aufgrund eines zunehmenden Zinswettbewerbs, der Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs und der Öffnung der Märkte für Finanzdienstleistungen im europäischen Binnenmarkt zeichnen sich hier grundlegende Veränderungen ab.

**7106** In Deutschland erfordert die Refinanzierung über den Kapitalmarkt – insbesondere die Refinanzierung erststelliger Hypotheken über Pfandbriefe – nur geringe Zinsspannen. Die Hypothekenbanken kalkulieren eine Spanne zwischen effektiv 0,5 % und 1 % p. a. mit Zuschlägen für Kleindarlehen. Im ganzen liegt der Zins für Hypothekarkredite in der Regel nur wenig über der Rendite für Pfandbriefe (Abbildung 7.3).

Die Kosten für nachrangig gesicherte Darlehen liegen grundsätzlich höher. Aber auch hier halten die Margen einem internationalen Vergleich stand. Seit den Novellierungen des Hypothekenbankgesetzes und des Bausparkassengesetzes von 1974 und 1991 ist die Segmentation in einen Raum für erststellige und zweitstellige Beleihungen partiell aufgehoben und mehr Wettbewerb zwischen den Kreditinstituten ermöglicht worden. Hinzu kommt, daß kein großes Kreditinstitut den Markt dominiert. Bauspardarlehen werden in der Regel mit einer Marge von nominal 2 Prozentpunkten berechnet, hauptsächlich bedingt durch die geringen Darlehensbeträge.

Ein Hauptgrund für günstige Finanzierungskonditionen ist darin zu sehen, daß das deutsche Hypothekenrecht bei der Besicherung von Darlehen, die über Pfandbriefe refinanziert werden, hohe Anforderungen stellt; die Beleihungsgrenze liegt bei nur 60 vH des Beleihungswertes. Pfandbriefe werden deshalb in der Regel nur wenig höher verzinst als Bundesanleihen, nämlich um 0,2 % bis 0,4 % p.a. Entsprechend dem hohen Anlegerschutz, den das Hypothekenbankrecht gewährt, ist das Kreditausfallrisiko für Hypothekenbanken äußerst gering. Aber auch Bausparkassen, die ihre Darlehen nachrangig besichern, haben nur ein geringes Kreditausfallrisiko einzukalkulieren. Dies wird nicht zuletzt darauf zurückgeführt, daß regelmäßiges Vorsparen zur Zuverlässigkeit bei der späteren Bedienung der Darlehen erzieht.

**7107** Es gibt aber Tendenzen zur Verteuerung der Wohnungsbaufinanzierung. Die Sparkassen, die den größten Marktanteil der Wohnungsbaufinanzierung haben, können bislang günstige Refinanzierungsbedingungen nutzen. Sie verfügen über einen hohen Bestand an Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist, die nur niedrig verzinst werden. Im Zuge eines zunehmenden Wettbewerbs der Banken im Bereich der Habenzinsen wird sich die Einlagenstruktur bei den Sparkassen künftig möglicherweise erheblich verschieben mit der Folge, daß ihre Refinanzierungskosten steigen. Schon heute bieten Sparkassen kaum noch 10-jährige Zinsbindungen an. Der Umstrukturierungsbedarf im Sparkassensektor könnte zur Suche nach neuen Formen einer kongruenten Refinanzierung Anlaß geben.

**7108** Die Solvabilitätsrichtlinie der Europäischen Union für Kreditinstitute (von 1989) verlangt, daß die Kreditinstitute Eigenmittel in Höhe von mindestens 8 vH der risikotragenden Aktiva halten. Wenngleich die Aktiva dabei nach Risikoklassen gewichtet werden und die Eigenmittel der Institute nach der Eigenmittel-Richtlinie der Europäischen Union (von 1989, novelliert 1992) weiter abgegrenzt sind als nach dem Gesetz über das Kreditwesen (KWG) in seiner früheren Fassung, müssen die Institute nach diesen Vorschriften, die 1992 in das Gesetz integriert worden sind (§§ 10 und 10a KWG), ihre Ausleihungen an Hypotheken stärker mit Eigenkapital unterlegen als zuvor. Diese Regelung, die im Hinblick auf das höhere Kreditausfallrisiko im europäischen Ausland begründet ist, wird die Refinanzierungskosten auch in Deutschland erhöhen, wenn nicht über die 60 vH-Beleihungsgrenze hinaus Wohnungsbaufinanzierungen mit nur 50 vH bei der Eigenkapitalunterlegung angerechnet werden, wie dies auch in England bei eigengenutztem und vermietetem Wohnraum der Fall ist. Die Solvabilitätsrichtlinie räumt die Möglichkeit dazu ein. Die Kommission schlägt vor, hiervon Gebrauch zu machen und damit die Wohnungsbaufinanzierungen zu verbilligen. Dies ist gerechtfertigt, da nach jahrzehntelanger Erfahrung mit dem deutschen Realkreditsystem das Ausfallrisiko bei langfristigen Wohnungsbaufinanzierungen sehr gering ist.

**7109** Bei der Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum sind Beleihungsquoten zu beobachten, die ein ausgeprägtes Gefälle nach der sozialen Schichtung aufweisen (Abbildung 7.4). Während Selbständige und Angestelltenhaushalte im Durchschnitt ein Fünftel der Finanzierungssumme durch eigene Mittel aufbringen, haben Arbeiterhaushalte durchweg ein Drittel dieser Summe angespart.

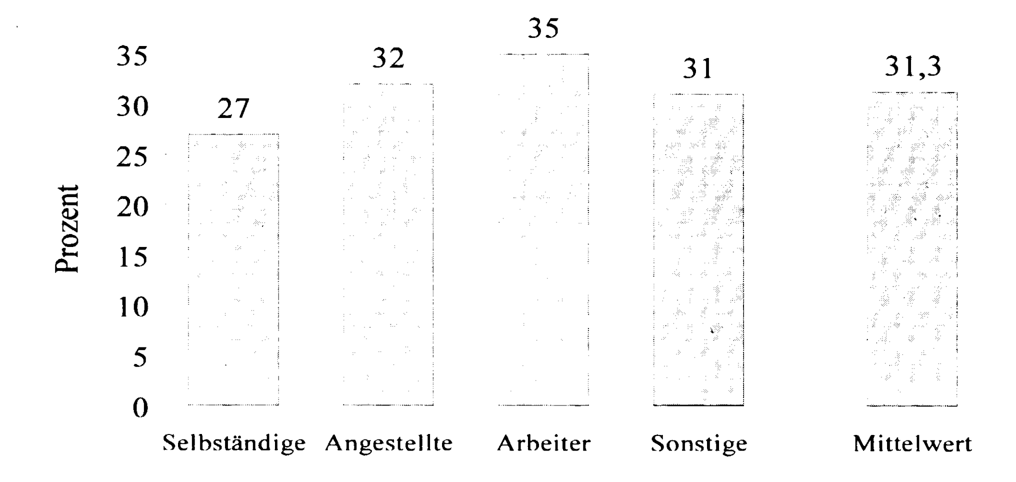
Im internationalen Vergleich sind die Beleihungsquoten niedrig. Ein Grund dafür ist, daß Wohneigentum in Deutschland – gemessen am Einkommen – einen relativ hohen Aufwand erfordert (Ziffer 2305). Die laufenden Einkommen der privaten Haushalte wären also ohne den vermehrten Einsatz eigener Mittel stärker als in anderen Ländern durch die Wohnungsbaufinanzierung belastet. Das Kreditausfallrisiko wäre entsprechend höher. Eine Hypothekenversicherung, die soziale Risiken auffangen könnte und die in Ländern mit vergleichbar hohen Wohnungspreisen, etwa der Schweiz, den Niederlanden oder Frankreich angeboten wird, gibt es in Deutschland nicht. Die Rechtsprechung hat bislang im Falle von Zwangsversteigerungen die Banken zu Schadenersatz verpflichtet, wenn sie die Belastungsfähigkeit des Kreditnehmers unzutreffend angenommen haben. Eine Insolvenzordnung, die privaten Schuldnern ein Recht des persönlichen Konkurses einräumt, ist verabschiedet und wird 1999 in Kraft treten. Die Risikoteilungsregeln dieser Ordnung für den persönlichen Konkurs werden die individuelle Kapitaldienstbelastungsgrenze nicht unmittelbar erhöhen, ebensowenig wie eine Hypothekenversicherung. Aber sie werden insbesondere im Falle der Arbeitslosigkeit soziale Härten vermeiden.

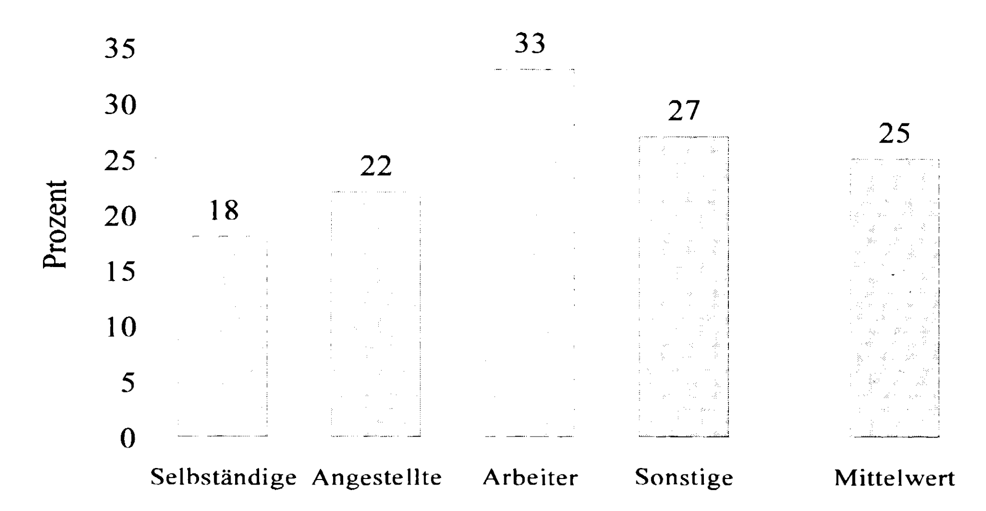
## 2. Kapitalmarktrisiken

**7110** Das Hauptrisiko der Wohnungsbaufinanzierung besteht darin, daß das eingesetzte Kapital nicht

Abbildung 7.4:

**Wohneigentumsfinanzierung und Sozialstruktur**




¹) Zins und Tilgung in Prozent des Nettoeinkommens
²) Anteil der eigenen Mittel an den Anschaffungskosten in vH
Quelle: Eigene Erhebungen

zurückgezahlt wird. Dieses Risiko begründet Zinsen, die eine Risikoprämie enthalten, sowie einen Bedarf an Sicherung, der der langen Kapitalbindung entspricht. Je besser ein Realkredit abgesichert ist, um so geringer kann die Zinsmarge sein.

Im übrigen ergeben sich für ein Kreditinstitut Risiken aus der Kapitalmarktentwicklung, insbesondere das Zinsänderungsrisiko und das damit verbundene Risiko der vorzeitigen Rückzahlung des Kapitals. Hinzu kommt das Risiko, das in der Wertentwicklung des finanzierten und beliehenen Objekts liegt. Diese Risiken können im Zuge der Intermediation des Kapitals, durch die das Interesse des Kapitalgebers und das Interesse des Kreditnehmers aufeinander abgestimmt werden, unterschiedlichen Akteuren zugeordnet werden. Die dabei getroffenen Arrangements bestimmen – je nachdem, wie die Möglichkeiten der Risikoteilung genutzt und ob dabei Verhaltensrisiken der Kreditnehmer, das „moralische Risiko", vermieden werden – das Ausmaß des Gesamtrisikos und beeinflussen nicht zuletzt auch die Höhe des Ausfallrisikos.

**7111** Im Grundsatz lassen sich zwei Finanzierungstechniken unterscheiden. Eine „Universalbank" kann die Aufgabe der Intermediation übernehmen, das heißt den Realkredit aus der Geldvermögensbil-

dung refinanzieren. Das Zinsänderungsrisiko liegt dann im wesentlichen bei der Bank. Die Möglichkeit der vorzeitigen Rückzahlung von Darlehen macht das Gewinn-Verlust-Profil der Bank asymmetrisch. Diese Methode der Refinanzierung haben traditionell die Sparkassen gewählt, begünstigt durch den geringen Zinswettbewerb im Einlagengeschäft und die de-facto-Langfristigkeit der Spareinlagen. Mit zunehmendem Zinsbewußtsein der Sparer sind die Sparkassen gezwungen, mehr und mehr auf kurzfristige Zinsbindung der Hypothekendarlehen überzugehen und damit das Zinsänderungsrisiko auf den Kreditnehmer zu verlagern. Vermieter können zwar eine Erhöhung des Darlehenszinses nach § 5 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe auf den Mieter überwälzen (Ziffer 5531). Es ist aber nicht sicher, ob ihnen diese Überwälzung – außer bei mietpreisgebundenen Wohnungen – gelingt. Sowohl bei Mietwohnungen als auch bei selbstgenutzten Wohnungen ist daher anzunehmen, daß das Ausfallrisiko generell steigt. Dies bleibt nicht ohne Einfluß auf den Darlehenszins.

Die zweite Methode ist, die Hypothekendarlehen fristenkongruent über den Kapitalmarkt zu refinanzieren. Im Prinzip haben dabei weder die „Investment-Bank" noch der Schuldner ein Zinsänderungsrisiko zu tragen. Ein solches Risiko gibt es hier nur in der Form, daß dem Anleger Gewinne entgehen, daß er Kursschwankungen seiner Wertpapiere erlebt. Der Darlehenszins kann deshalb in diesem Fall besonders niedrig sein. Diese Strategie einer fristenkongruenten Refinanzierung wird allgemein im „erststelligen Beleihungsraum" (Obergrenze: 60 Prozent des Beleihungswertes) praktiziert, insbesondere von den deutschen Hypothekenbanken und den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten, die den Pfandbrief als Refinanzierungsinstrument nutzen. Der Bank bleibt freilich ein Risiko der Zinssenkung, falls der Schuldner das Darlehen vorzeitig zurückzahlt. Da die vorzeitige Darlehensrückzahlung nach deutschem Recht für die ersten zehn Jahre ausgeschlossen werden kann (§ 609 a BGB), besteht für die Bank, die diese Möglichkeit nutzt, ein Zinsänderungsrisiko nur bei Darlehen mit Zinsbindungen, die für länger als zehn Jahre vereinbart werden. Längerfristige Zinsbindungen sind aus der Sicht des Kreditnehmers durchaus attraktiv. Die Bank kann sie anbieten und das Zinssenkungsrisiko, das sie aufgrund des Kündigungsrechts des Schuldners hat, auf dem Kapitalmarkt absichern. Dabei wird freilich ein Preis für die Kündigungsoption zu zahlen sein, wie die amerikanischen Erfahrungen belegen.

Die Finanzierung von Wohnungsbaudarlehen über eine Solidargemeinschaft von Bausparern schließlich ist ein Rationierungsmodell, das prinzipiell keinen direkten Bezug zum Kapitalmarkt hat. Zinsänderungen können hier jedoch eine Umverteilung von Vermögen innerhalb der Solidargemeinschaft auslösen.

**7112** Zinsänderungsrisiken sind vor allem Risiken im Zusammenhang mit der Möglichkeit einer unerwarteten Geldentwertung.

Tatsächlich unterliegen die Kreditzinsen beträchtlichen Schwankungen, die zu einem großen Teil Reflex von Änderungen der Inflationsrate sind (Abbildung 7.3). Vor der Investition können sich Investoren auf solche Zinsänderungen einstellen, in einer Hochzinsphase gegebenenfalls dadurch, daß sie auf eine weniger begehrte und daher billigere Gebraucht-Immobilie ausweichen oder den Kauf vertagen. Zinsanpassungen in bestehenden Kreditverträgen führen dagegen unter Umständen zu einer dramatischen Veränderung der Liquiditätsbelastung der Schuldner. Freilich hat, wer sich zu niedrigen Zinsen verschuldet hat, bei einer unerwarteten Inflation zunächst einmal – bis zum Ende der Zinsbindungsfrist – einen Vermögensvorteil zu verbuchen. Die erhöhte Liquiditätsbelastung zum Zeitpunkt der Prolongation – die um so höher ist, je größer der Fremdfinanzierungsanteil beim Hauskauf war – dürfte ihn also nicht unvorbereitet treffen. Trotzdem ist es oftmals so. Hier scheint ein Informationsproblem vorzuliegen. Darlehensnehmer, die sich in einer Niedrigzinsphase auf Kreditangebote mit kurzfristigen Zinsbindungen einlassen, sind schlecht beraten.

## 3. Das Liquiditätsproblem bei Inflation

**7113** Die Inflation stellt den Schuldner vor ein Liquiditätsproblem, das wegen des hohen Aufwands bei Wohnungsinvestitionen besonders gravierend ist. Ein aufgrund der Inflation höherer Zins ist, soweit er die Inflationsrate widerspiegelt, im Grunde Ausdruck einer zusätzlichen Realtilgung. Deshalb muß ein höherer Zins, der kein höherer Realzins ist, nicht bedeuten, daß sich eine Investition in Wohnungsvermögen nicht mehr lohnt. Denn allemal stehen dem inflationsbedingt höheren Zins auch Steigerungen des Nominalwerts der Wohnung gegenüber, sei es (beim Mietwohnungsbau) weil künftig höhere Mieteinnahmen anfallen, sei es (beim Erwerb einer Wohnung zur Eigennutzung) weil sich die Alternative, nämlich das Wohnen zur Miete, zunehmend verteuert. Der Schuldner kommt vielmehr durch die zusätzliche Sparleistung – die der Realtilgungsanteil im Zins ihm abverlangt – in eine Liquiditätsklemme; denn während die Realtilgung von Anfang an seine Belastung stark erhöht, erhöht sich sein Einkommen, das er zur Finanzierung einsetzen kann, nur pro rata temporis mit der allgemeinen inflationären Preis- und Einkommenssteigerung.

**7114** Wie sich das Finanzierungsproblem für einen typischen Ersterwerber von Wohneigentum darstellt, soll im folgenden anhand einer Modellrechnung erörtert werden.

Als Referenzhaushalt wird ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Verdiener mit niedrigem Einkommen angenommen. Dieser Haushalt habe im Verlauf von 15 Jahren genügend Eigenmittel angespart, um eine Wohnung oder ein Haus im Wert von 300 000 DM zu 25 vH zu finanzieren. Zum Zeitpunkt des Kaufs sei der Einkommensbezieher 38 Jahre alt. Dies ist zur Zeit das Durchschnittsalter beim Immobilien-Ersterwerb. Mit dem Eintritt des Einkommensbeziehers in das Rentenalter soll die Immobilie entschuldet sein. Für die Tilgung des Darlehens bleiben also 27 Jahre. Das Einkommen des Haushalts sei so, daß zum Zeitpunkt des Kaufs die Finanzierung des

Darlehens (bei einem Zinssatz von 7 1/2 %) aus dem laufenden Einkommen gesichert ist und dem Haushalt gerade ein Betrag von monatlich 2 100 DM für die laufenden Aufwendungen verbleibt. Dies entspricht der Beleihungspraxis der Kreditinstitute. Das so bestimmte Einkommen des Referenzhaushalts beträgt 65 000 DM (ohne Sonderzahlungen wie z. B. Urlaubsgeld oder dreizehntes Monatsgehalt), liegt also nur knapp unterhalb der Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus.

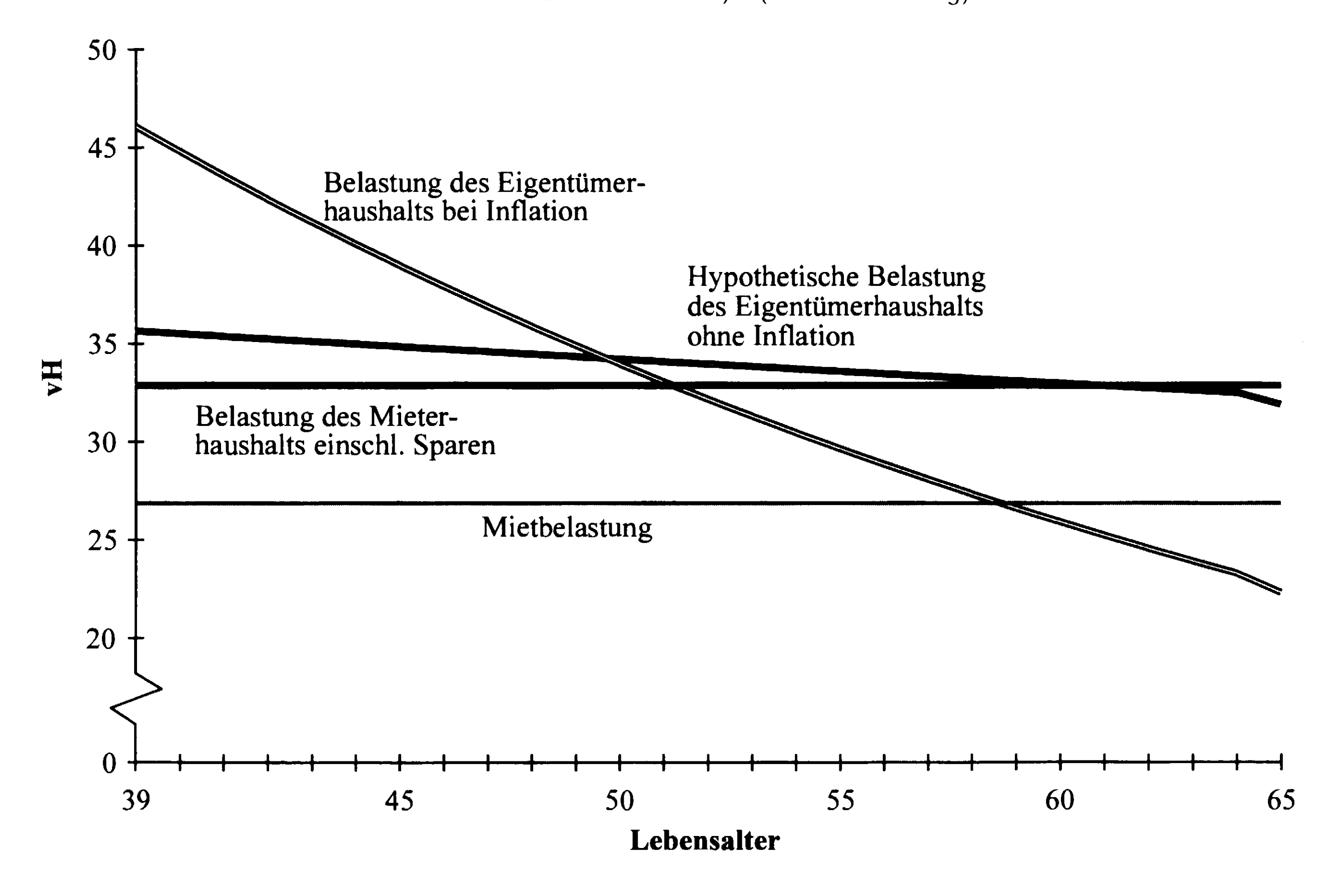
**7115** Für Zins und Tilgung des Darlehens habe der Haushalt monatlich etwa 1 600 DM aufzuwenden. Das sind zum Zeitpunkt des Erwerbs knapp 45 vH seines monatlichen Nettoeinkommens (Anhang 4, Modell 1). Die steuerliche Förderung nach § 10e EStG ist bei dieser Liquiditätsrechnung zunächst nicht berücksichtigt. Die Liquiditätsbelastung sinkt im Zeitablauf, da anzunehmen ist, daß das Nettoeinkommen des Haushalts steigt, während die Annuität auf das Darlehen konstant bleibt. In Abbildung 7.5 ist ein Belastungsverlauf unter der Annahme dargestellt, daß das Nettoeinkommen im längerfristigen Trend um jährlich 3 vH zunimmt. Dabei wurde zugleich angenommen, daß der Eigentümer für die Instandhaltung Aufwendungen kalkuliert, die – entsprechend den Instandhaltungskosten einer Mietwohnung (Ziffer 1204) – mit 2,5 vH seines laufenden Nettoeinkommens angesetzt wurde. Der Einfachheit halber wurde unterstellt, daß diese Rücklage jährlich mit der gleichen Rate zunimmt wie das Nettoeinkommen.

Die anfängliche Liquiditätsbelastung eines Eigentümers durch Zins, Tilgung und Instandhaltung wäre in einer Welt ohne Inflation erheblich geringer. Um den inflationsbedingten Anteil der Liquiditätsbelastung des Eigentümers sichtbar zu machen, ist in Abbildung 7.5 auch ein hypothetischer Belastungspfad abgebildet, der sich ohne Inflation und bei einem entsprechend geringen Anstieg des Nettoeinkommens ergäbe.

Es sei weiter angenommen, ein vergleichbarer Mieterhaushalt zahle für eine weniger gut ausgestattete und etwas kleinere Wohnung eine monatliche Grundmiete von 1 000 DM. Damit ist dem Umstand Rechnung getragen, daß mit dem Erwerb von Wohn-

Abbildung 7.5:

**Liquiditätsbelastung von Eigentümerhaushalten und Mieterhaushalten im Lebenszyklus**
– in vH des Nettoeinkommens[1]) – (Modellrechnung)




[1]) Modellannahmen siehe Anhang 4, Modell 1

Legende: Belastung des Eigentümers: Annuität und Instandhaltung; Belastung des Mieters: Miete und Sparen, das dem Mieter im 65. Lebensjahr ein dem Immobilienvermögen des Eigentümers entsprechendes Geldvermögen verschafft.

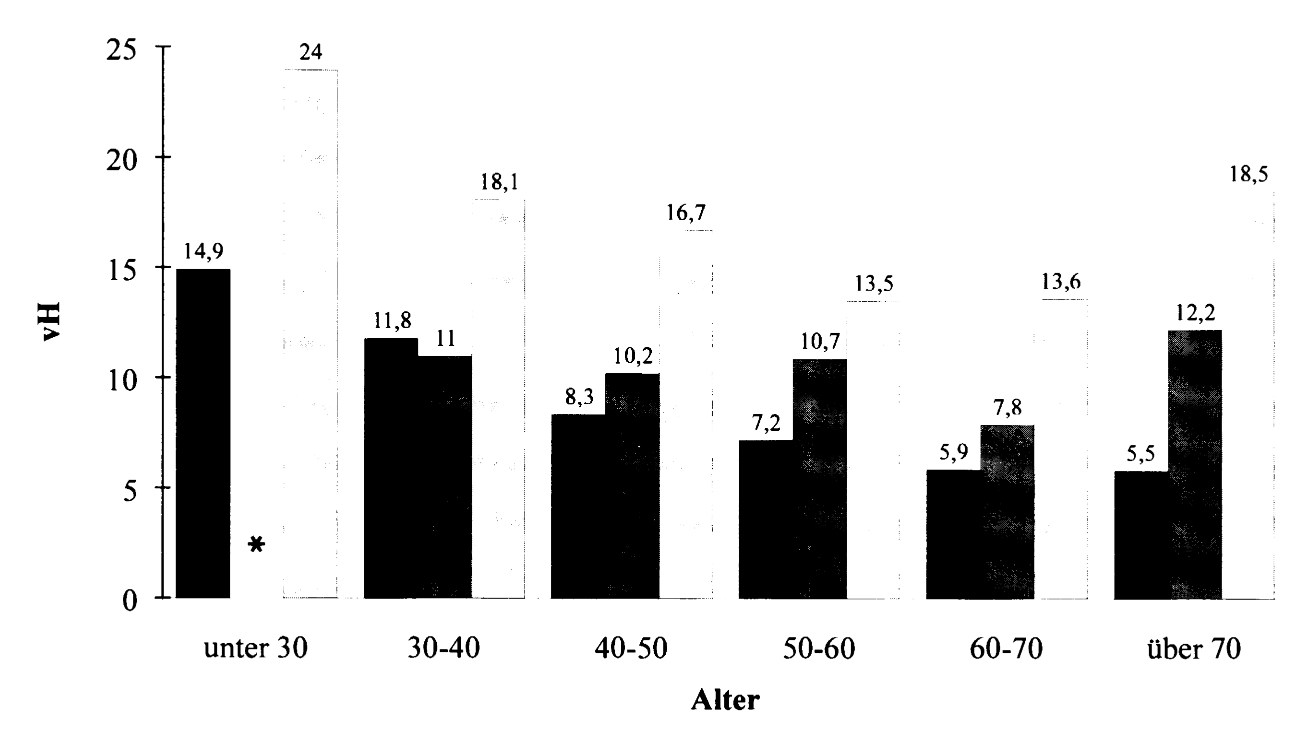
eigentum in der Regel auch mehr Wohnqualität gewünscht wird. Einen Teil des Unterschieds in der Liquiditätsbelastung mag man daher als gewollt ansehen. Der Vergleich ist aber noch in zweifacher Hinsicht zu präzisieren. Erstens ist anzunehmen, daß die Miete im Zeitablauf steigt, im einfachsten Fall mit der gleichen Rate wie das Nettoeinkommen. Die Liquiditätsbelastung des Mieterhaushalts – gemessen an der Relation Mietausgaben zu Einkommen – würde sich also insofern nicht mehr ändern. Dazu paßt durchaus die Vorstellung, daß der Mieter von Zeit zu Zeit in eine bessere Wohnung umzieht. In der schematischen Darstellung ist dem approximativ durch einen kontinuierlich mit dem Einkommen steigenden Pfad der Mietausgaben Rechnung getragen.

Zweitens muß auch die Vermögenssituation beider Haushalte vergleichbar sein. Hinsichtlich der eigenen Mittel ist es realistisch, anzunehmen, daß der Wohneigentümer mit seinen eigenen Mitteln die Finanzierung seines Grundstücks besorgt, während der Mieter Geldvermögen hält. Diese beiden Alternativen der Vermögenshaltung können im längerfristigen Trend hinsichtlich ihrer „Rendite" im großen und ganzen als gleichwertig angesehen werden. Zum Vermögen des Wohneigentümers gehört aber, wenn das Darlehen zurückgezahlt ist, noch die Wohnung. Nach 27 Jahren ist der Vermögenswert der Wohnung (ohne Grundstück) unter den Annahmen der Modellrechnung aus dem ersten Kapitel auf schätzungsweise 310 000 DM angewachsen (Ziffer 1203 ff). Aber auch der Mieter spart ja weiter. Es sei angenommen, daß er nach 27 Jahren über ein gleich hohes Vermögen verfügen will wie der Eigentümer. Unter der Annahme einer marktüblichen Verzinsung erreicht er ein gleichwertiges Vermögen, wenn er jährlich knapp 6 vH seines Nettoeinkommens spart. In Abbildung 7.5 ist daher für den Mieter ein Belastungspfad dargestellt, der diese Ersparnisbildung einschließt.

Unter diesen Bedingungen sind die beiden Haushalte hinsichtlich ihrer Vermögenssituation etwa gleichgestellt. Der Belastungssprung, den der Wohnungs-

Abbildung 7.6:

**Sparquote von Mieterhaushalten und selbstnutzenden Eigentümern[1]) mit mittlerem Einkommen[2])**




[1]) Ohne Landwirte;
[2]) Haushalte, die 1988 ein monatliches Nettoeinkommen zwischen 4 000 DM und 5 000 DM hatten.
* Die Beobachtungszahlen für selbstnutzende Eigentümer mit entschuldetem Grundvermögen unter 30 Jahren reichen für einen Ausweis nicht aus.
Quelle: EVS 1988.

eigentümer zum Zeitpunkt des Erwerbs hinnehmen muß, wird dadurch geringer, aber er bleibt sehr groß.

**7116** Eine Modellrechnung kann nur typische Belastungsunterschiede abbilden. Tatsächlich ist die Anfangsbelastung eines Eigentümers durch Instandhaltungsaufwendungen gering, während später hohe Zusatzbelastungen durch Instandhaltung entstehen können. Auch gibt es spezifische Unterschiede im Instandhaltungsaufwand bei Eigenheimen und Eigentumswohnungen. Bei Eigenheimen spielt „Do it Yourself" eine größere Rolle. Der angenommene Belastungsverlauf dürfte eher für den Eigentümer einer Eigentumswohnung realistisch sein. Auch steigt die Mietbelastung im Durchschnitt bei älteren Haushalten stärker an, als es in der Modellrechnung unterstellt wurde.

Es gibt typische Unterschiede im Sparverhalten von Mieterhaushalten und Eigentümerhaushalten. So ist zu beobachten, daß viele Wohneigentümer ihre Schulden rascher tilgen als dies im Finanzierungsplan vorgesehen ist. Und selbst Eigentümerhaushalte mit geringem Einkommen sparen, nachdem die Darlehen getilgt sind, weiterhin mehr als Mieter; sie geben nicht etwa einem Bedürfnis nach, aufgeschobenen Konsum nachzuholen (Abbildung 7.6). Vermutlich sind diese Unterschiede im Sparverhalten schon vor dem Eigentumserwerb sehr ausgeprägt. Offensichtlich stellen sich viele Haushalte auf einen Wohnungskauf gar nicht erst ein, wenn sie nicht in hinreichendem Ausmaß sparfreudig sind. All dies sind aber keine Befunde, die in einer Belastungsrechnung zu berücksichtigen sind. Sie sind Ausdruck unterschiedlicher Konsumpräferenzen.

Wichtiger erscheint, daß der Wohneigentumserwerb für viele Haushalte nicht realisierbar ist, weil sie von der inflationsbedingt hohen Liquiditätsbelastung in einer Lebensphase getroffen werden, in der sie durch den Verzicht auf ein zweites Einkommen während der Jahre der Kindererziehung und durch die Kosten, die das Aufziehen von Kindern mit sich bringt, wenig belastbar sind. Vor allem aus diesen Gründen gibt es bei Familien mit niedrigem Einkommen einen dringenden Bedarf, die hohe Anfangsbelastung zu strekken und ihre Liquiditätssituation der eines Mieterhaushalts anzunähern. Damit die Belastungsfähigkeit solcher Haushalte, auf die die Modellrechnungen zugeschnitten sind, nicht überschätzt wird, sind sehr vorsichtige Annahmen hinsichtlich der Zunahme der Nettoeinkommen getroffen worden. Der typischerweise überdurchschnittliche Anstieg des Einkommens im mittleren Abschnitt eines Erwerbslebens wurde gar nicht berücksichtigt.

## 4. Restriktionen beim Kreditnehmer

**7117** Die hohe Liquiditätsbelastung in der Anfangsphase einer Wohnungsinvestition kann sich bei Selbstnutzern als Schranke erweisen. Anders als Investoren der gewerblichen Wohnungswirtschaft, die Liquiditätsdefizite bei neuen Investitionen mit Überschüssen aus früheren Jahrgängen verrechnen können, insoweit also zur „Selbst"-Finanzierung in der Lage sind, muß der selbstnutzende Wohnungseigentümer Eigenkapital neu einbringen, vorhandenes oder über ein hohes Einkommen aus anderen Quellen neu gebildetes.

Ein Vermieter – und dessen Kreditgeber – mag den Haushalt für zahlungskräftig genug halten, die künftigen Mietsteigerungen aus dem Mietvertrag zu finanzieren. Aber das Kreditinstitut würde dem Haushalt, wenn er Eigentümer würde, keine „Überfinanzierung" anbieten, das heißt, es würde ihm die zusätzliche Anfangsbelastung aus der Annuität nicht kreditieren, würde ihm die im Zins enthaltene Realtilgung nicht erlassen. Der Grund dafür ist, daß eine Bank bei einer selbstgenutzten Wohnung ein höheres Finanzierungsrisiko eingeht als bei einer vermieteten Wohnung. Während die mögliche Zahlungsunfähigkeit eines selbstnutzenden Eigentümers ein Finanzierungsrisiko darstellt, berührt die mögliche Zahlungsunfähigkeit eines Mieters wegen der Möglichkeit eines Mieterwechsels die Solvenz des Vermieters nicht in gleichem Maße.

**7118** Schon dies zeigt, daß eine Beschränkung des Kreditangebots nicht Ausdruck von Marktunvollkommenheiten sein muß. Vielmehr findet hier die essentielle Unsicherheit, unter der Entscheidungen der Finanzierung immer stehen, ihren Niederschlag. Unter Marktbedingungen wird ein Kreditgeber die Unsicherheit, ob er das vorgeschossene Kapital zurückgezahlt erhält, nicht vollständig ausschließen können. Unabhängig von der Vertragsgestaltung wird er immer einen Teil des Risikos tragen. Die Frage ist, ob die Bereitschaft dazu – ohne zusätzliche Kosten – erhöht werden kann.

**7119** Die modelltheoretische Betrachtung einer Kreditrationierung unterscheidet zwei Fälle. Im ersten Fall wird ein Kredit aus Mangel an Eigenkapital nicht gewährt. Der Mangel an Eigenkapital, das die Bank ausreichend gegen das Kreditausfallrisiko absichert, würde nicht ohne weiteres durch höhere Zinsen kompensiert werden. Ein höherer Zins würde die Zahlungsfähigkeit des Schuldners beeinträchtigen. Vor allem aber ist die Bank meist nur unvollständig darüber informiert, wie hoch das Risiko ist, für das die höhere Zinsforderung ein angemessenes Entgelt sein soll.

Im zweiten Fall wird ein Kredit zwar gewährt, sofern das nötige Eigenkapital vorhanden ist. Die Bank verweigert aber eine „Überfinanzierung", die den Selbstnutzer hinsichtlich der Belastung seines laufenden Einkommens so stellen würde wie einen Mieter. Dieser Fall kann für Kreditmärkte als typisch angesehen werden. Der Darlehensnehmer kann auch nicht durch das Gebot eines höheren Zinses mehr Kredit erhalten, sondern wird in seinem Kreditwunsch rationiert. Auch hier liegt der Grund in der begrenzten Zahlungsfähigkeit des Darlehensnehmers. Denn dies muß man sehen: Ein Kredit, der über den sicheren Wert des gegebenen Pfandes hinausgeht, ist ein Personalkredit.

Die Modellrechnung, die für einen Mieter und einen selbstnutzenden Eigentümer mit gleichem Vermögen jeweils die Liquiditätsbelastung bestimmt, kann dazu herangezogen werden, das Ausmaß der Kreditrationierung, das sich aus den genannten Gründen

bei der Wohnungsbaufinanzierung ergibt, zu erfassen.

**7120** Damit ist eine Zugangsbeschränkung zum Wohneigentum gegeben, die nur durch Eigenkapitalbildung - in der Regel Ersparnis aus laufendem Einkommen - oder durch eine Erhöhung des Einkommens überwunden werden kann. Beides erfordert Zeit. Eine inflatorische Einkommensaufblähung hilft jedenfalls nicht, sondern verschärft vielmehr das Problem der hohen Anfangsbelastung. Da es im Grunde um die Überwindung von Unsicherheit geht, ist es indessen möglich, die Situation durch staatliche Hilfe zu verbessern. Das erstrebte Ergebnis staatlicher Intervention ist in diesem Falle nicht zuletzt, daß Haushalte, die dies wünschen, früher als sonst zu Wohneigentum gelangen können.

## II. Die Förderangebote

**7201** Auf die besonderen Finanzierungsprobleme, die sich im Wohnungsbau ergeben, hat der Staat bisher in erster Linie durch allgemeine steuerliche Anreize geantwortet.

Im Mietwohnungsbau können Vermieter, die ihre Wohnung neu errichtet haben oder Ersterwerber sind, diese für Steuerzwecke nach § 7 V EStG gestaffelt degressiv abschreiben. Nach der Regel des Satzes 1 Nr. 3 dieser Vorschrift hat der Investor nach zehn Jahren 58 vH der Herstellungskosten oder Anschaffungskosten abgesetzt. Die rasche Absetzung für Abnutzung stellt nicht nur eine Rentabilitätsstütze für die vermietenden Bauherren dar, sondern auch eine kräftige Liquiditätsstütze, die den Finanzierungsbedarf jedenfalls in den ersten Jahren nach der Investition in Grenzen hält. Mit Auslaufen einer jeweiligen AfA-Stufe kommt es allerdings zu einem sprunghaften Belastungsanstieg.

Daneben wird im Segment des sozialen Wohnungsbaus das Liquiditätsproblem des Investors durch die bisherige Angebotsförderung weitgehend aufgehoben.

Beim Erwerb von Wohneigentum fördert der Staat die zweckgebundene Kapitalbildung, und er verbilligt das Wohneigentum durch steuerliche Anreize, wie den Sonderausgabenabzug nach § 10 e EStG und das Baukindergeld (Ziffer 7210). Solche Einkommenstransfers verringern auch das Liquiditätsproblem der privaten Haushalte bei der Finanzierung von Wohneigentum. Im übrigen ist nicht zu vergessen, daß der Staat darauf verzichtet, Steuern auf den Wert der eigenen Nutzung, die Eigenmiete des selbstnutzenden Wohnungseigentümers zu verlangen.

### 1. Sparförderung

**7202** Der Staat fördert die Eigenkapitalbildung für den Wohnungsbau auf dreierlei Weise:

— Er erlaubt in begrenztem Umfang den Abzug von Bausparbeiträgen als Sonderausgaben bei der Einkommensteuer,

— Er gewährt auf Antrag stattdessen Prämien auf Bausparbeiträge bei niedrigem Einkommen,

— Er zahlt eine Arbeitnehmersparzulage für vermögenswirksame Leistungen, die auf einen Bausparvertrag angelegt werden.

**7203** Bausparbeiträge zählen zu den beschränkt abziehbaren Sonderausgaben. Die steuerliche Entlastung ist abhängig vom Grenzsteuersatz. Bausparbeiträge können von vornherein nur zur Hälfte als Sonderausgaben abgezogen werden. Für Versicherungs- und Bausparbeiträge gilt ein gemeinsamer Höchstbetrag. Der Höchstbetrag setzt sich zusammen aus

— dem Grundbetrag,

— dem Zusatzhöchstbetrag für Versicherungsbeiträge,

— dem hälftigen Grundbetrag.

Der Grundbetrag und der Zusatzhöchstbetrag werden regelmäßig durch Versicherungsbeiträge ausgeschöpft, so daß für Bausparbeiträge nur der Abzug im Rahmen des hälftigen Grundbetrags verbleibt. Diese Abzugsmöglichkeit wird im wesentlichen von Erwerbstätigen genutzt, die nicht rentenversicherungspflichtig sind, also vor allem von Selbständigen und Beamten. Der geschätzte Aufwand für die Förderung betrug 1992 wenig mehr als 200 Mio DM.

**7204** Für die Inanspruchnahme einer Wohnungsbauprämie ist Voraussetzung, daß der Bausparer unbeschränkt einkommensteuerpflichtig ist und das Einkommen des Bausparers eine bestimmte Grenze nicht überschreitet. Die Einkommensgrenze beträgt 27 000 DM zu versteuerndes Einkommen im Jahr der Sparzahlung für Alleinstehende, für Verheiratete das Doppelte. Die entsprechenden Bruttolohnsummen zeigt Tabelle 7.3.

Die Bausparbeiträge sind bis maximal 800 DM (Alleinstehende) beziehungsweise 1 600 DM (Verheiratete) jährlich prämienbegünstigt. Der Prämiensatz beträgt zehn Prozent. Die Prämie wird ausgezahlt, wenn der Bausparvertrag für eine begünstigte Baumaßnahme eingesetzt wird, oder wenn die Bindungsfrist von sieben Jahren abgelaufen ist. Nach zehn Jahren Bausparen erhält ein Ehepaar also vom Staat einen Förderbetrag in Höhe von etwa einem halben durchschnittlichen Monatseinkommen. Der Aufwand für die Wohnungsbauprämie betrug 1992 knapp 600 Mio DM. Allerdings dürfte die Tatsache

Tabelle 7.3:

**Fördergrenzen für die Gewährung von Wohnungsbauprämien 1993**

| Anspruchsberechtigt sind ... | mit einem Bruttojahreslohn[1]) von ... DM | |
|---|---|---|
| | A[2]) | B[3]) |
| **Alleinstehende** | | |
| ohne Kinder | 33 600 | 31 100 |
| mit einem Kind[4]) | 40 600 | 38 700 |
| mit zwei Kindern[4]) | 42 700 | 40 800 |
| mit drei Kindern[4]) | 44 700 | 42 800 |
| **Zusammenveranlagte Ehegatten** (ein Arbeitnehmer) | | |
| ohne Kinder | 65 400 | 60 200 |
| mit einem Kind | 69 000 | 64 300 |
| mit zwei Kindern | 72 600 | 68 400 |
| mit drei Kindern | 76 300 | 72 500 |
| **Zusammenveranlagte Ehegatten** (zwei Arbeitnehmer) | | |
| ohne Kinder | 67 200 | 62 200 |
| mit einem Kind | 70 000 | 66 300 |
| mit zwei Kindern | 74 300 | 70 400 |
| mit drei Kindern | 78 300 | 74 500 |

[1]) Bruttojahreslohn unter Berücksichtigung der dem Arbeitnehmer zustehenden Pauschal- und Freibeträge und unter der Voraussetzung, daß keine anderen Einkünfte vorliegen.
[2]) rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer.
[3]) Beamte, Richter, Berufssoldaten.
[4]) Annahme: Kinder werden dem begünstigten Elternteil zugeordnet, der andere Elternteil leistet den Unterhalt.
Quelle: Bundesminister der Finanzen

der Prämienzahlung stabilisierend auf das Bausparsystem wirken.

**7205** Das Vermögensbildungsgesetz soll die Vermögensbildung der Arbeitnehmer fördern. Es bietet Verfahren für die Vereinbarung vermögenswirksamer Leistungen an, die der Arbeitgeber für seine Arbeitnehmer zusätzlich zum geschuldeten Arbeitslohn oder als Teil des normalen Arbeitslohns erbringt und in bestimmter Weise anlegt. Arbeitnehmer, für die vermögenswirksame Leistungen angelegt werden, können eine Arbeitnehmersparzulage erhalten. Die Zulagebegünstigung beschränkt sich auf Vermögensbeteiligungen und das Bausparen; dabei kann auch die Tilgung eines Baudarlehens begünstigt werden. Die Sparzulage beträgt 10 vH auf maximal 936 DM. Vermögenswirksame Leistungen, für die Anspruch auf Arbeitnehmersparzulage besteht, sind von der Prämienbegünstigung und dem Sonderausgabenabzug ausgeschlossen.

Für den Anspruch auf Arbeitnehmersparzulage ist Voraussetzung, daß das Jahreseinkommen des Arbeitnehmers die Grenze von 27 000 DM beziehungsweise 54 000 DM bei Verheirateten nicht überschreitet. Maßgebend für die Einkommensgrenze ist das zu versteuernde Einkommen, das der Arbeitnehmer im Kalenderjahr der vermögenswirksamen Leistungen bezogen hat.

**7206** Die Einkommensgrenzen der Vorsparförderung – Wohnungsbauprämie und Arbeitnehmersparzulage für vermögenswirksame Leistungen – sind sehr knapp bemessen. Es ist daher zweifelhaft, ob die gewünschte Zielgruppe in vollem Umfang erreicht wird. Wer als Alleinstehender ein zu versteuerndes Einkommen von 27 000 DM hat (die Höchstgrenze der Förderung), verdient ein Bruttoeinkommen von 33 618 DM. Für Verheiratete beträgt das entsprechende Bruttojahreseinkommen 65 450 DM.

Die Vorsparförderung sollte vor allem junge Haushalte erreichen. Gerade hier aber greift sie zu kurz. In Tabelle 7.4 ist gezeigt, daß für die überwiegende Mehrheit der Berufsanfänger eine Vorsparförderung aufgrund der Einkommensgrenzen schon entfällt.

Tabelle 7.4:

**Einkommen der Berufsanfänger und Einkommensgrenzen für Bausparprämien – Beispiele aus Baden-Württemberg –**

| | Tarifliches Einkommen nach Abschluß der Berufsausbildung[1]) im Jahr ... in DM | |
|---|---|---|
| | 1982 | 1992 |
| Friseurin | 12 600 | 20 000 |
| Verkäuferin im Einzelhandel | 15 900 | 25 700 |
| Reiseverkehrskauffrau | 19 900 | 30 200 |
| Phonotypistin im privaten Bankgewerbe | 23 200 | 34 500 |
| Kaufmännischer Angestellter im Baugewerbe | 22 300 | 34 700 |
| Bankkaufmann | 24 200 | 36 000 |
| Stenotypistin im privaten Bankgewerbe | 24 200 | 36 000 |
| Bauwerker | 23 600 | 38 300 |
| Versicherungskaufmann | 25 600 | 39 500 |
| Techniker in der Metallindustrie | 28 200 | 41 300 |
| Industriekaufmann in der chemischen Industrie | 24 700 | 42 300 |
| Maurer | 26 100 | 42 500 |
| Chemietechniker | 27 600 | 53 500 |
| Einkommensgrenzen | 29 400[a]) | 32 600[b]) |

[1]) Beispiele aus Baden-Württemberg
[a]) entspricht einem zu versteuernden Einkommen von 24 000 DM und damit der Grenze für die Prämienberechtigung 1982
[b]) entspricht einem zu versteuernden Einkommen von 27 000 DM und damit der Grenze für die Prämienberechtigung 1992
Quelle: Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen und Verband der Privaten Bausparkassen

In den zwei bis drei Jahren der Ausbildung können Alleinstehende, wenn sie die Beträge von ihrer Ausbildungsvergütung sparen können, für 3 x 800 DM 10 vH Wohnungsbauprämie erhalten, also 240 DM. Wenn sie vermögenswirksame Leistungen erhalten, haben sie noch einmal je nach Anlagebetrag Anspruch auf eine Arbeitnehmersparzulage von 10 vH von maximal 3 x 936 DM, also 280 DM.

In der Zeit vom Abschluß der Berufsausbildung bis zur Heirat liegt das Einkommen in der Regel über den Einkommensgrenzen für eine Förderung nach dem Wohnungsbauprämiengesetz oder dem Vermögensbildungsgesetz. Eben dieser Zeitraum, bei dem höhere Einkommen noch nicht durch höhere Ausgaben, etwa für Kinder, aufgezehrt werden, müßte jedoch zur Vorsorge für den Bau oder Kauf einer Wohnung genutzt werden. Um die hohe Sparkraft verstärkt dahin zu lenken, bedarf es spezieller Anreize, zumal die unbeeinflußten Sparziele in dieser Altersgruppe eher kurzfristig sind.

**7207** Die Bausparförderung ist dem Vorwurf hoher Mitnehmereffekte ausgesetzt. Bei dem typischen Sparverhalten der Haushalte in Deutschland dürfte es regelmäßig möglich sein, die volle Bausparförderung zu erlangen, ohne eine Mark mehr zu sparen, als man es ohnehin täte. Insoweit beschränkt sich also die Förderung auf die Prämierung eines Haushalts, der Geld, das er auf jeden Fall spart, in einem Bausparvertrag an eine bestimmte Verwendung bindet. Der Anreiz, daß zusätzliches Sparkapital gebildet wird, ist offenbar gering. Das Geldvermögen des Haushalts, das für eine Wohnungsbaufinanzierung zur Verfügung steht, wird, nachdem die Förderung wiederholt gekürzt wurde, nach zehn Jahren, einer typischen Ansparperiode von Bauwilligen, um bis zu 1 600 DM aufgestockt; das entspricht nur etwa einem halben durchschnittlichen Monatseinkommen. Außerdem ist zu fragen, ob seit der Verzehnfachung der allgemeinen Sparerfreibeträge für eine spezielle Sparförderung überhaupt noch Anlaß besteht. Allerdings gibt es auch außerhalb der Wohnungspolitik Steuervergünstigungen von ähnlicher Charakteristik.

Der Skepsis hinsichtlich der Effizienz dieses wohnungspolitischen Instruments wird entgegengehalten, daß immerhin über 70 vH der Haushalte, die Wohneigentum erwerben wollen, in der Form des Bausparens sparen, hauptsächlich für die Finanzierung des zweitstelligen Beleihungsraums. Unabhängig von ihrem quantitativen Gewicht hat die staatliche Förderung einen Aufforderungscharakter, der wahrscheinlich viele Sparer darin bestärkt, sich auf langfristige Ansparprozesse einzulassen. Die Selbstbindung des langfristigen Vertragssparens stabilisiert das Sparverhalten und ruft Gewöhnungseffekte hervor. Die Langfristigkeit von Zwecksparverträgen erleichtert es, die Belastbarkeit beim Erwerb von Wohneigentum realistisch einzuschätzen.

**7208** Es scheint geboten, wenn die Bausparförderung als Teil eines neuen Förderkonzepts fortdauern soll, die Förderung so zu gestalten, daß sie junge Haushalte an die Schwelle zur Wohneigentumsbildung heranführt und insbesondere Haushalten mit Kindern die Wohneigentumsbildung erleichtert. Zu erwägen ist eine Ansparprämie zugunsten von Familien mit Kindern für langfristige Zwecksparprozesse, die der Wohneigentumsbildung dienen. Sie müßte wohl ergänzend zur bestehenden Bausparförderung gewährt werden. Diese Prämien sollten nur an Sparer, die bereits Kinder haben, ausgezahlt werden, und zwar ausschließlich im Anschluß an längere Ansparprozesse für den Erwerb von Wohneigentum oder gleichgestellte Vorgänge. Dabei kann man davon ausgehen, daß die Erwerbsprämien nach mehrjährigem, vertraglich vereinbartem Zwecksparen besonders häufig, wenngleich nicht ausschließlich, Schwellenhaushalte erreichen werden, die ohne staatliche Hilfen kaum in der Lage wären, Wohneigentum zu bilden.

## 2. Steuerliche Förderung nach dem Eigentumserwerb

**7209** Die steuerliche Förderung, die im wesentlichen in den §§ 10e und 34f EStG geregelt ist, dient dem Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung. Dabei bietet die Besteuerung nach dem Konsumgut-Modell einen Anreiz, Eigenkapital einzusetzen und die Immobilie beschleunigt zu entschulden (Ziffern 9104 ff).

Die Förderung des Erwerbs von Immobilien zur Selbstnutzung ist in den beiden zurückliegenden Jahrzenten immer weiter ausgebaut worden, während die Vorsparförderung zurückgeführt wurde. Während der Staat im Jahr 1975 das Vorsparen und damit die Eigenkapitalbildung der Erwerber von Wohneigentum noch mit 4,8 Mrd DM förderte, waren es 1990 nur noch knapp 1,1 Mrd DM. Für die Förderung des Erwerbs wurden 1975 weniger als für Vorsparen aufgewandt, nämlich 3,3 Mrd DM, im Jahre 1990 waren es 6,3 Mrd DM. Diese Entwicklung zeigt zu einem guten Teil eine Änderung der Förderpriorität. So wurde die Bausparprämie 1988 von 14 vH auf 10 vH reduziert, während zur Belebung der Bautätigkeit 1991 ein vorübergehender Schuldzinsenabzug für selbstgenutzte Neubauten - maximal 12 000 DM p.a. für drei Jahre - eingeführt wurde.

**7210** Verheiratete mit einem zu versteuernden Einkommen von mindestens 31 000 DM können die Förderung nach § 10e EStG voll ausschöpfen. Mit „voller Ausschöpfung" ist gemeint, daß alle absetzungsfähigen Beträge auch tatsächlich zu einer Steuerersparnis führen. Kommt noch ein Baukindergeldanspruch nach § 34f EStG hinzu, so muß das zu versteuernde Einkommen entsprechend höher sein, wenn der Anspruch voll ausgeschöpft werden soll. Wenn der Schuldzinsenabzug, der allerdings ausläuft, eingerechnet wird, erhöhen sich diese Beträge noch einmal (Tabelle 7.5).

Ein Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalt mittleren Einkommens verdient im Durchschnitt jährlich 60 000 DM brutto. Dies entspricht einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 41 000 DM. Ein Arbeitnehmerhaushalt mit durchschnittlichem Einkommen kann also die steuerliche Förderung nicht in vollem Umfang wahrnehmen. Dabei ist die eingeschränkte Förderwirkung des § 10e EStG bei niedri-

Tabelle 7.5:

**Förderwirkungen der Steuervergünstigungen nach § 10e und § 34f EStG**
**a) Jährliche Steuerersparnis[1]) in den ersten vier Jahren durch Sonderausgabenabzug und Baukindergeld (in DM)**

| Familienstand | Gesamtbetrag der Einkünfte nach § 2 EStG in DM | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 40 000 | 60 000 | 80 000 | 120 000 | 240 000 |
| Alleinstehende | 4 846 | 6 050 | 7 235 | 9 638 | – |
| Zusammen veranlagte Ehegatten | | | | | |
| (ein Arbeitnehmer) | | | | | |
| ohne Kinder | 2 994 | 4 468 | 5 158 | 6 332 | 9 936 |
| mit einem Kind[2]) | 2 162[a]) | 5 344 | 6 034 | 7 208 | 10 812 |
| mit zwei Kindern[2]) | 1 356[a]) | 6 220 | 6 912 | 8 086 | 11 688 |
| (zwei Arbeitnehmer) | | | | | |
| ohne Kinder | 3 062 | 4 476 | 5 158 | 6 332 | 9 936 |
| mit einem Kind[2]) | 2 228[a]) | 5 354 | 6 034 | 7 208 | 10 812 |
| mit zwei Kindern[2]) | 1 420[a]) | 6 230 | 6 912 | 8 086 | 11 688 |

**b) Jährliche Steuerersparnis[1]) in den ersten drei Jahren durch Sonderausgabenabzug, inklusive Schuldzinsenabzug[3]) und Baukindergeld (in DM)**

| Familienstand | Gesamtbetrag der Einkünfte nach § 2 EStG in DM | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 40 000 | 60 000 | 80 000 | 120 000 | 240 000 |
| Alleinstehende | 6 945 | 9 130 | 11 045 | 14 929 | 6 353[b]) |
| Ehegatten | | | | | |
| (ein Arbeitnehmer) ohne Kinder | 2 994 | 6 888 | 7 980 | 9 884 | 15 672 |
| mit einem Kind[2]) | 2 162[a]) | 7 206 a | 8 782 | 10 686 | 16 474 |
| mit zwei Kindern [2]) | 1 356[a]) | 6 254 a | 9 584 | 11 488 | 17 276 |
| (zwei Arbeitnehmer) ohne Kinder | 3 062 | 6 904 | 7 980 | 9 884 | 15 672 |
| mit einem Kind[2]) | 2 228[a]) | 7 282[a]) | 8 782 | 10 686 | 16 474 |
| mit zwei Kindern[2]) | 1 420[a]) | 6 325[a]) | 9 584 | 11 488 | 17 276 |

[1]) ohne Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag
[2]) einschließlich Baukindergeld
[3]) bei Fertigstellung bis zum 31. 12. 1994
[a]) Das Baukindergeld kann nicht voll genutzt werden, da die Steuerschuld zu gering ist; eine Verrechnung mit der Steuerschuld der Vorjahre oder Folgejahre ist möglich.
[b]) nur für Schuldzinsen

Quelle: Bausparkasse Schwäbisch Hall

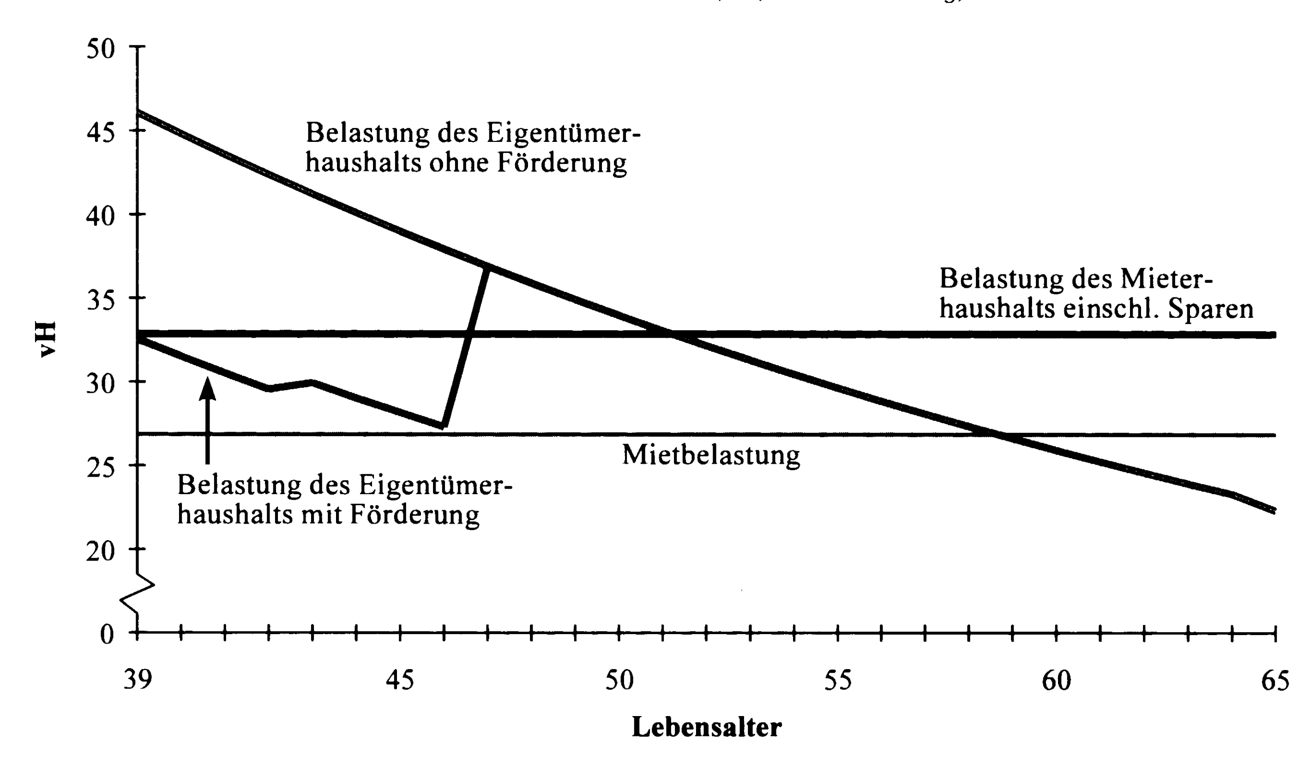
gen Einkommen nicht allein durch die niedrigen Grenzsteuersätze bedingt. Das niedrige Einkommen setzt vielmehr eine absolute Grenze.

Eine geringe Förderwirkung bei geringem Einkommen ist durchaus folgerichtig, wenn das Förderangebot des Staates seiner Ratio nach zur Ausgestaltung der Besteuerung des Einkommens nach der Leistungsfähigkeit gehört. Der Steuergesetzgeber hat sich bisher von solcher Vorstellung leiten lassen. Warum diese Vorstellung zu Recht umstritten ist, erörtert die Kommission an anderer Stelle (Ziffer 9201 ff).

**7211** Die steuerliche Förderung bringt gleichwohl schon bei mittlerem Einkommen eine hohe Liquiditätsentlastung, die durchaus in die besonders kritischen Jahre fällt. Für den Referenzhaushalt der Modellrechnung aus Ziffer 7114, dessen Einkommen beim Durchschnitt liegt, ist in Abbildung 7.7 dargestellt, in welchem Maße die gegenwärtige Wohneigentumsförderung das Liquiditätsproblem in den ersten Jahren nach dem Wohneigentumserwerb vermindert. Nimmt man den Sonderausgabenabzug nach § 10e EStG und das Baukindergeld zusammen, so ergibt sich in den ersten acht Jahren ein Entlastungseffekt, der den Referenzhaushalt als Eigentümer hinsichtlich seiner Liquiditätsbelastung etwas besser stellt als einen vergleichbaren Mieterhaushalt, der den Wert des Wohneigentums als Geldvermögen spart.

Abbildung 7.7:

**Der Einfluß steuerlicher Vorteile[1]) des Einkommensteuergesetzes auf die Liquiditätsbelastung eines Eigentümerhaushalts mit niedrigem Einkommen**
– in vH des Nettoeinkommens[2]) – (Modellrechnung)




[1]) Sonderausgabenabzug nach § 10e EStG und Baukindergeld
[1]) Modellannahmen siehe Anhang 4, Modell 4

Legende: Belastung des Eigentümers: Annuität und Instandhaltung; Belastung des Mieters: Miete und Sparen, das dem Mieter im 65. Lebensjahr ein dem Immobilienvermögen des Eigentümers entsprechendes Geldvermögen verschafft.

## III. Reformvorschläge

### 1. Die Grundlinie: Erleichterung der Wohneigentumsbildung für Schwellenhaushalte

**7301** Aufgrund des hohen Investitionsaufwandes für Wohnungen stellen sich Finanzierungsprobleme grundsätzlich in gleicher Weise bei Investitionen in Mietwohnungen wie beim Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung. Während aber für Wohnungsunternehmen und für Private, die in Mietwohnungen investieren – sei es durch Neubau, sei es durch den Erwerb und die Modernisierung von Altbauwohnungen –, in aller Regel das Rentabilitätskalkül im Vordergrund steht (vgl. aber Ziffern 1201 ff), bildet für viele private Haushalte, die Wohneigentum zur Selbstnutzung erwerben wollen, neben dem Mangel an Eigenkapital die Liquiditätsbelastung aus der Finanzierung die entscheidende Schranke. Die folgenden Reformvorschläge zur Finanzierung sind daher in erster Linie darauf ausgerichtet, solchen Haushalten den Schritt zum Wohneigentum zu erleichtern.

Das betrifft insbesondere auch private Haushalte in den neuen Ländern, die sich für Wohneigentum entscheiden. Dort werden in stärkerem Maße als im Westen Eigentumswohnungen und Eigenheime zu finanzieren sein, sowohl was den Neubau als auch den Erwerb aus dem Wohnungsbestand betrifft. Auf die besonderen Finanzierungsprobleme, die im Zusammenhang mit den Privatisierungsauflagen des Altschuldenhilfegesetzes entstehen, ist die Kommission im Sondergutachten Neue Länder eingegangen.

**7302** Aus rein wohnungspolitischer Sicht sollte die Förderung neutral hinsichtlich Miete und Wohneigentum sein. Der Staat hat aber aus allgemeinen vermögenspolitischen und besonderen familienpolitischen Gründen der Bildung von Wohneigentum seit je ein besonderes Gewicht beigemessen. Nimmt man diese Zielsetzung für gegeben, so stellt sich die Frage,

(1) wie die Wohneigentumsbildung mit dem niedrigsten Subventionsaufwand zu erreichen ist,

(2) welche Zielgruppe gefördert werden soll.

Diese Teilziele müssen aufeinander abgestimmt werden. Einerseits kann die Zielsetzung der Wohneigentumsförderung nicht unabhängig von verteilungspolitischen Zielen sein. Widrigenfalls wäre ihre Legitimität in Frage gestellt. Andererseits wird der Subventionsaufwand um so höher – auch je Wohneinheit gerechnet –, je breiter die Zielgruppe definiert wird, der mit staatlicher Hilfe der Zugang zum Wohneigentum eröffnet werden soll.

**7303** Aus diesen Überlegungen heraus sollte sich die Förderung der Wohneigentumsbildung, wo dies vertretbar erscheint, de facto möglichst auf solche Haushalte konzentrieren, die an der Schwelle zur Eigentumsbildung stehen, aber die hohe Liquiditätsbelastung in der ersten Phase nach dem Eigentumserwerb nicht auf sich nehmen können. Aus guten Gründen wird man hier in erster Linie an junge Familien mit vergleichsweise zu geringem Einkommen denken. Aber selbstverständlich nicht nur an sie.

Es ist nicht einfach, die „Schwelle" zum Wohneigentum konkret zu bestimmen. Gemeint sind eigentlich am ehesten Kriterien wie das Alter, der Familienstand, das Einkommen und das Vermögen. Aber daran kann man nur begrenzt direkt anknüpfen.

**7304** Von der Problemlage her erreicht man die „Schwellenhaushalte" am sichersten mit Maßnahmen, die auf die Eigenkapitalvoraussetzungen des Erwerbs von Wohneigentum zielen oder eine Milderung des Liquiditätsproblems bewirken. Das Ziel ist, dies unter Beachtung der steuerlichen Rahmenbedingungen mit möglichst geringem Subventionsaufwand zu erreichen.

## 2. Förderung der zweckgebundenen Kapitalbildung

**7305** Durch „Vorsparen", das heißt eine längere Ansparphase vor der Investition, steigt der Eigenmittelanteil des Schuldners und sinkt die Belastung des laufenden Einkommens. Zugleich mindert sich das mit der Investition verbundene Risiko der Überschuldung und – aus der Sicht des Kreditgebers – das Risiko des Kreditausfalls. Je mehr Eigenkapital zur Verfügung steht, um so mehr kann die laufende Belastung des Eigentümers von Anfang an in Richtung derjenigen des Mieters abgesenkt werden. Insbesondere für Haushalte mit noch niedrigem Einkommen und unsicheren Einkommenserwartungen ist es wichtig, daß sie durch den Einsatz eigener Mittel dazu beitragen, die Liquiditätsbelastung in der Verschuldungsphase zu vermindern. Regelmäßiges Sparen wird überdies von den Kreditinstituten als ein Signal der Kreditwürdigkeit gewertet, vor allem bei jungen Leuten, die mit dem Einstieg in das Berufsleben zu sparen beginnen. Durch ihre Vorsparleistungen sind junge Familien häufig schon in einer Phase kreditwürdig, in der dies von ihrer Einkommenssituation her noch nicht gesichert wäre.

Allerdings gibt es auch Gründe, das Liquiditätsproblem durch Verlagerung der Realtilgung in die Zukunft zu lösen. Insbesondere Familien mit Kindern oder Paare, die nicht aus solchen Gründen ihren Kinderwunsch zurückstellen wollen, haben den Wunsch, die Realtilgung in eine Phase zu verlegen, in der sie von ihren Erziehungsaufgaben entlastet sind, und ihre Sparfähigkeit – nicht zuletzt durch die Möglichkeit, wieder ein zweites Erwerbseinkommen zu erzielen – sich erhöht.

**7306** Unabhängig davon, ob die Förderung der Wohneigentumsbildung das „Vorsparen" oder das „Nachsparen" erleichtert, bewirkt sie eine Erhöhung der Sparbereitschaft und eine veränderte Einstellung zum Wohneigentum. Sie sollte aber auf jeden Fall dem Vorsichtsmotiv beim Wohneigentumserwerb und der Notwendigkeit einer Mindestquote an eigenen Mitteln des Schuldners Rechnung tragen. Es empfiehlt sich daher, im Rahmen angemessener Einkommensgrenzen Anreize zu zweckgebundenem Sparen zu setzen und dabei Familien mit Kindern besonders zu fördern. Für die Höhe der Förderung sollte der Familienstand zum Zeitpunkt der Auszahlung der angesparten Mittel maßgeblich sein. Die Anreize sollten sich nicht auf das traditionelle Bausparen beschränken, sondern auch andere zweckgebundene Sparformen – beispielsweise höherverzinsliche Kapitalmarkttitel – begünstigen.

Daneben sollte es für eine bestimmte Zielgruppe, die „Schwellenhaushalte", Liquiditätshilfen in der Verschuldungsphase geben – auch zur Entlastung des Staates bei der bisher durch hohe Subventionen erfüllten Aufgabe der Wohneigentumsförderung.

**7307** Die Förderung der zweckgebundenen Kapitalbildung würde auch das traditionelle Bausparen begünstigen. Aufgrund der Verpflichtung zu hohen Tilgungen im Bausparmodell würde eine reine Bausparfinanzierung die Liquiditätsbelastung des Schuldners in den ersten Jahren beträchtlich vergrößern. Durch eine spezifische Mischfinanzierung (erstrangiges Hypothekendarlehen mit Tilgungsaussetzung plus nachrangiges Bauspardarlehen) kann dieser Effekt freilich wieder vermieden werden (Anhang 4, Modell 1).

## 3. Abbau der Liquiditätsbelastung

**7308** Gezeigt wurde: Die Liquiditätsbelastung eines Wohnungseigentümers ist in der Anfangsphase der Verschuldung vor allem dann größer als die eines Mieters, wenn es Inflation gibt (Ziffer 7113 ff). Die Inflationskomponente im Zins, die den Gläubiger gegen die Entwertung der Forderung sichert, stellt für den Schuldner eine zusätzliche Realtilgung dar. Mit

anderen Worten, das „kritische Einkommen" – das Mindesteinkommen, das erforderlich ist, um die Schuld zu bedienen – ist um so höher, je stärker die Inflation ist, mit der gerechnet wird. Inflationsbekämpfung ist der Königsweg, dieses Problem zu verringern.

Bei Darlehen mit kurzfristiger Zinsbindung kommt das Risiko hinzu, illiquide zu werden. Unerwartete Zinserhöhungen erhöhen die Zahlungsverpflichtungen des Schuldners in weit höherem Maße, als das Einkommen steigt. Selbst wenn es zusammen mit den erhöhten Zinsen eine inflationsbedingte Wertsteigerung der Wohnung gibt, kommt der Schuldner in Zahlungsschwierigkeiten, da er die Wertsteigerung der Wohnung nicht „realisieren" kann, außer durch Veräußerung.

Viele Haushalte, die eigentlich Wohneigentum erwerben wollen, stellen aufgrund der hohen Liquiditätsbelastung, die sie zunächst in Kauf nehmen müßten, und aufgrund der Unsicherheit über ihre künftige Liquiditätssituation ihren Erwerbswunsch zurück. Oder sie werden von den Kreditinstituten als nicht kreditwürdig eingestuft. Denn auch bei einem insgesamt hohen erwarteten Lebenszeiteinkommen richten sich Kreditgeber in erster Linie nach der Liquidität, weil „Humankapital" nicht als Sicherheit beleihbar ist.

Diese Haushalte können die Schwelle zum Wohneigentum überwinden, wenn sie in den ersten Jahren nach dem Wohneigentumserwerb eine Liquiditätsentlastung erfahren und wenn das Risiko der Illiquidität aufgrund von späteren Zinserhöhungen durch langfristige Zinsbindung ausgeschaltet wird.

**7309** Für eine Liquiditätsentlastung des Schuldners gibt es verschiedene Wege: Tilgungsaussetzung, Zinskreditierung über ein Aufwendungsdarlehen oder die Dynamisierung des Kapitaldienstes mit der Folge einer niedrigen Anfangsannuität. Im Grundsatz könnten die Banken durch Modifikation ihrer Finanzierungskonditionen dem Schuldner entsprechende Angebote unterbreiten. Tatsächlich gibt es solche Angebote in Deutschland in der Regel in der Form der Tilgungsaussetzung. Das Problem dieser Art der Liquiditätsentlastung ist, daß die zu tilgende Schuld zunächst einmal anwächst (bei Zinskreditierung und dynamisiertem Kapitaldienst) oder konstant bleibt (bei Tilgungsaussetzung). Bei gegebener Wertentwicklung des Objekts bleibt die Bank dabei stärker im Risiko als im Falle eines Kapitaldienstes mit konstanter Annuität, wenn nämlich die Schuld von Anfang an getilgt wird. Es ist nicht auszuschließen, daß die Schulden sogar im Verhältnis zum Wert des Objekts steigen, was ein Kreditgeber, der den zulässigen und vertretbaren Beleihungsspielraum voll ausgeschöpft hat, nicht akzeptieren darf.

Es ist daher zu erwägen, ob nicht die liquiditätsentlastenden Maßnahmen der Banken durch eine staatliche Kreditbürgschaft ergänzt werden sollten, mit dem Ziel, zusätzliche Finanzierungsrisiken für den Kreditgeber und damit letztlich höhere Finanzierungskosten zu vermeiden.

**7310** Eine solche Liquiditätshilfe für Schwellenhaushalte müßte unabhängig von Schwankungen des Kapitalmarktzinses ausgestaltet werden. Schwankungen des Marktzinses sollen weiterhin das Kalkül der Schwellenhaushalte beeinflussen und damit ihren konjunkturdämpfenden oder stimulierenden Effekt behalten. Die Zinsempfindlichkeit der Wohnungsbaunachfrage soll nicht beeinträchtigt werden.

**7311** Kreditbürgschaften des Staates zur Liquiditätsentlastung von Schwellenhaushalten bei der Finanzierung von Wohneigentum sollten ohne Gebühren und externe Prüfverfahren angeboten werden. Ihre Voraussetzungen sollten generell möglichst präzise festgelegt werden, und im Verwaltungsvollzug sollte es den Kreditinstituten überlassen bleiben, im Auftrag des Staates diese Voraussetzung zu überprüfen. Im Verzicht auf Bürgschaftsgebühren liegt der eigentliche Subventionsgehalt. Sofern Liquiditätshilfen durch Inflationsrisiken, die bei Eintreten eine zusätzliche Realtilgung erforderlich machen, begründet sind, handelt es sich um Risiken, die der Staat mit zu verantworten hat. Die Bürgschaft dient insoweit der Abwendung vermeidbarer Risiken.

**7312** Bürgschaften müssen für den Staat nicht teuer sein. Dies gilt besonders dann, wenn an anderer Stelle Subventionen eingespart werden. Die Bürgschaftsausfälle, die tatsächlich eintreten, wären dann gegen die eingesparten Subventionen zu rechnen. In diesem Sinn sind die nachstehenden Modelle etwa als Alternativen zu den bisherigen Eigentumsprogrammen im sozialen Wohnungsbau zu verstehen, die häufig entsprechende Aufwendungshilfen zu Lasten des Staatsbudgets anbieten. Ebenso kann die Förderung nach dem Bürgschaftsmodell als Ersatz für den Teil der Förderung nach § 10 e EStG angesehen werden, der nicht für eine Transformation in einen steuerlichen Nachteilsausgleich für das selbstgenutzte Wohneigentum gegenüber der Mietwohnung in Betracht kommt (Ziffern 9113, 9302). Je mehr es sich um reine Liquiditätshilfen handelt und der staatliche Beitrag nur in einer Garantie zur Sicherung günstiger Finanzierungsbedingungen liegt, um so geringer wird der Subventionsaufwand sein. Die Anstoßeffekte können gleichwohl beträchtlich ausfallen.

**7313** Gebraucht wird eine Finanzierung, die von vornherein darauf abstellt, daß die Belastbarkeit eines Haushalts durch Kapitaldienstverpflichtungen im Laufe der Zeit typischerweise zunimmt, weil sein Einkommen zunimmt. Es wird deshalb eine Finanzierung vorgeschlagen, bei der die Annuität systematisch mit der Zeit ansteigt – anders als bei einem herkömmlichen Annuitätendarlehen, bei dem diese Belastung nominal konstant bleibt. Denn dadurch läßt sich die Liquiditätsunterdeckung in den ersten Jahren mindern oder, bei gegebenem anfänglichen Spielraum für Kapitaldienstverpflichtungen, das damit zu vereinbarende Hypothekenvolumen erhöhen.

Die Kommission hat Rechnungen dazu anstellen lassen, welche Steigerungsrate des Kapitaldienstes in der Zeit den Schuldnern zugemutet werden müßte, damit die Anfangsbelastung für den oben beschriebenen Referenzhaushalt ebenso hoch ausfällt wie für einen vergleichbaren Mieterhaushalt.

Die Rechenergebnisse einer solchen dynamischen Annuität findet man im Anhang 4, Modell 2. Danach reicht eine Dynamisierung des Kapitaldienstes für das Hypothekendarlehen um 2 ½ vH jährlich aus, die Finanzierung des Hauses in der gleichen Darlehenslaufzeit abzuschließen. Eine Dynamisierungsrate von 2 ½ vH p.a. erscheint für den Haushalt tragbar. Die auf mittlere Sicht anzunehmenden Nettoeinkommenszuwächse dürften auch bei bescheidenen Erwartungen über dieser Rate liegen, so daß der Haushalt nach und nach aus der Phase der starken Einschränkung herauswächst. Die anwachsende Darlehensvaluta – sie erreicht im fünften Jahr ihr Maximum, danach setzen auch in nominaler Rechnung Tilgungen ein – erreicht zu keinem Zeitpunkt 80 vH des anfänglichen Objektwerts. Eine stärkere Beleihung des Objekts ist auch nicht ratsam, da es zwar wahrscheinlich, aber keineswegs sicher ist, daß ein Neubauobjekt nach zehn Jahren eine Wertsteigerung aufweisen wird.

Bei einer Schuldzinsenregelung, wie sie die Kommission vorschlägt, wäre die Liquiditätsbelastung um ein Drittel kleiner. Für Familien mit Kindern sinkt die Liquiditätsbelastung aufgrund des erhöhten Baukindergeldes, das die Kommission vorschlägt, zusätzlich, und zwar so kräftig, daß die Belastung eines vergleichbaren Mieterhaushalts, der weiter spart, in den ersten acht Jahren beträchtlich unterschritten wird (Abbildung 7.8).[1])

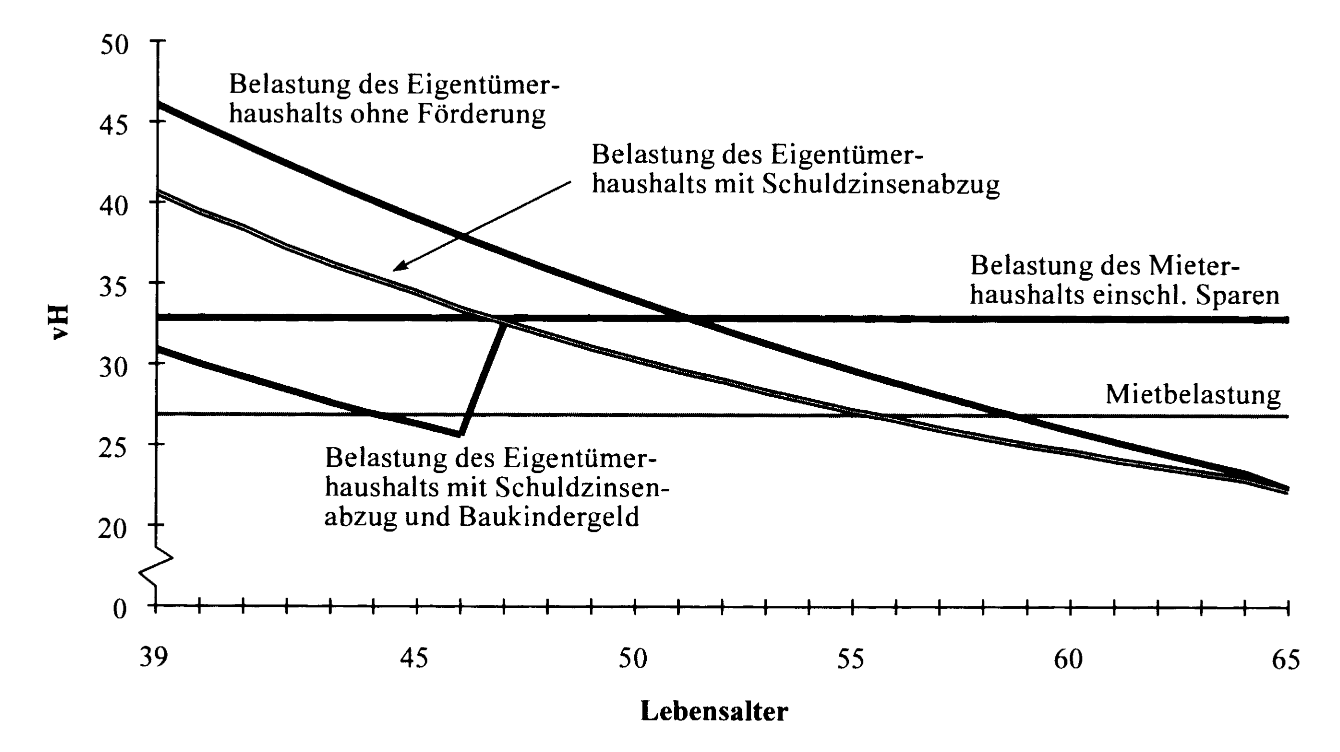
**7314** Den Verlauf der Liquiditätsbelastung des Haushalts, gemessen an der Relation Wohnkosten zu Haushaltsnettoeinkommen, bei einer Finanzierung der Wohnung mit dynamischem Kapitaldienst, zeigt Abbildung 7.9. Dabei ist wiederum ein Anstieg des Nettoeinkommens von jährlich 3 vH angenommen worden.

Die Liquiditätsbelastung wird durch den dynamischen Kapitaldienst stark der Belastung eines Mieterhaushalts angenähert. Dabei sind die Steuervergünstigungen nach dem Einkommensteuerrecht, die der Eigentümer beanspruchen kann, nicht in Rechnung gestellt (vergleiche auch Abbildung 7.7). Gleichwohl ist die Liquiditätsbelastung des Eigentümerhaushalts aus der Bedienung des Darlehens und der Instandhaltungsrücklage in den ersten 8 Jahren geringer als bei einer gewöhnlichen Annuität und

[1]) Die Berechnungen beziehen sich auf einen Schwellenhaushalt mit relativ niedrigem Einkommen. Die Liquiditätsentlastung ist bei höheren Einkommen deutlich größer.

Abbildung 7.8:

**Der Einfluß eines anteiligen Schuldzinsenabzugs und eines erhöhtenBaukindergelds auf die Liquiditätsbelastung eines Eigentümerhaushalts mit niedrigem Einkommen**
– in vH des Nettoeinkommen[1]) – (Modellrechnung)



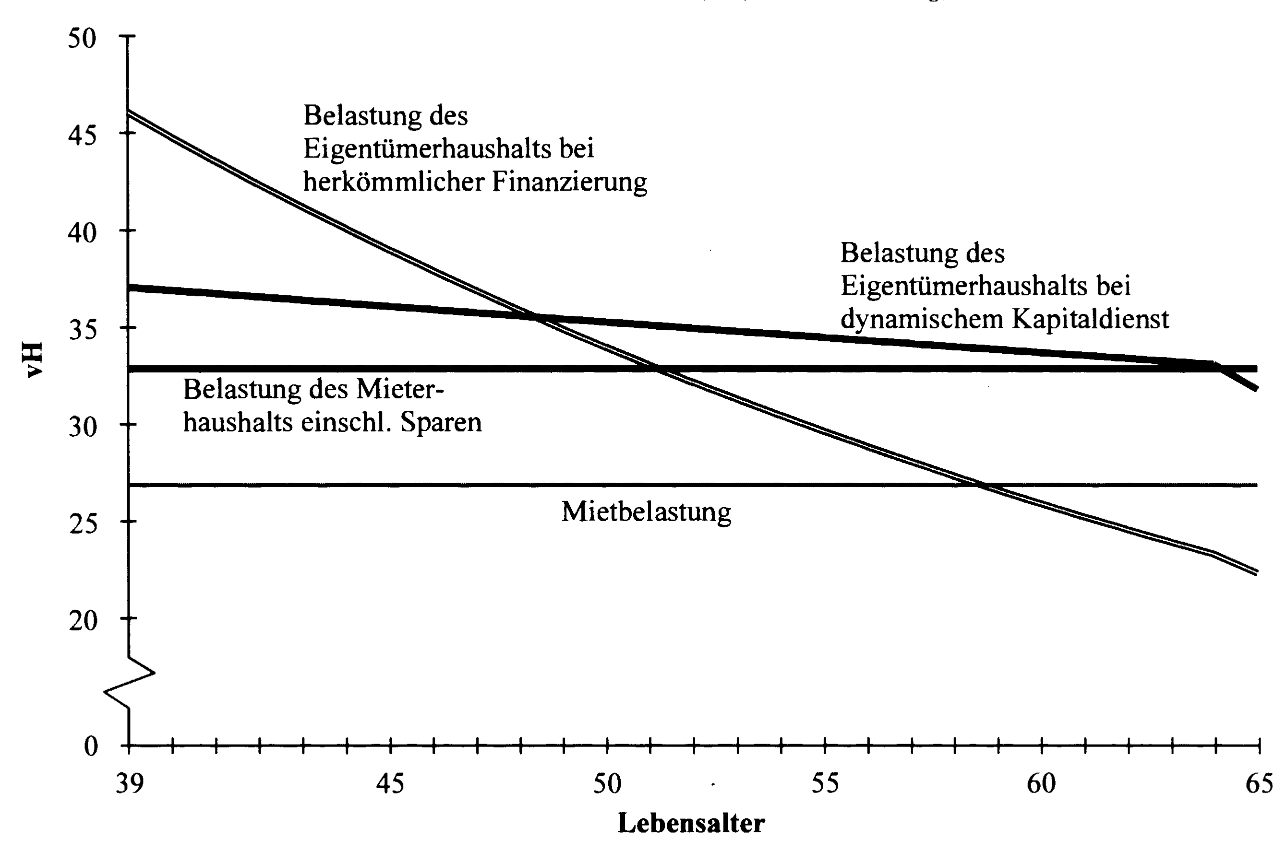

[1]) Modellannahmen siehe Anhang 4, Modell 5.

Legende: Belastung des Eigentümers: Annuität und Instandhaltung; Belastung des Mieters: Miete und Sparen, das dem Mieter im 65. Lebensjahr ein dem Immobilienvermögen des Eigentümers entsprechendes Geldvermögen verschafft.

Abbildung 7.9:

**Liquiditätsbelastung eines typischen Eigentümerhaushalts bei dynamischem Kapitaldienst im Vergleich zu einem Mieterhaushalt**

– in vH des Nettoeinkommens[1]) – (Modellrechnung)




[1]) Modellannahmen siehe Anhang 4, Modell 2.

Legende: Belastung des Eigentümers: Annuität und Instandhaltung; Belastung des Mieters: Miete und Sparen, das dem Mieter im 65. Lebensjahr ein dem Immobilienvermögen des Eigentümers entsprechendes Geldvermögen verschafft.

nur wenig höher als die Belastung, die ein Mieterhaushalt hat, wenn er weiter spart. In den folgenden Jahren verbleibt dem Eigentümerhaushalt für andere Ausgaben ein zunehmend größerer Teil des Nettoeinkommens als dem Mieter. Gegenüber der herkömmlichen Finanzierung des Wohneigentums (Darlehen mit konstanter Annuität) ergibt sich eine große Liquiditätsentlastung in den ersten Jahren und eine entsprechend höhere Belastung in der Zukunft.

**7315** Ein Finanzierungsmodell mit dynamischem Kapitaldienst und die damit verbundene Streckung der Liquiditätsbelastung kann auch als ein Angebot verstanden werden, das den Schwellenhaushalt in die Lage versetzt, Wohneigentum schon früher im Lebenszyklus zu erwerben.

Dabei ist zu beachten,

— daß der jüngere Haushalt zunächst noch weniger Einkommen bezieht,

— daß seine Ersparnis ebenfalls deutlich geringer ausfällt, er also einen höheren Betrag fremdfinanzieren muß,

— daß die Tilgungsdauer nur begrenzte Zeit, etwa um fünf Jahre, gestreckt werden kann, ohne daß es neue Probleme gibt,

— daß der Haushalt zu einem früheren Zeitpunkt noch einen größeren Teil seines Einkommens für den Lebensunterhalt braucht.

In Anhang 4, Modell 3 ist eine entsprechende Musterrechnung dokumentiert, die unter der Annahme steht, daß der Erwerb von Wohneigentum um fünf Jahre vorverlegt wird.

Zu diesem früheren Zeitpunkt kann der Erwerber – bei gleichem Sparverhalten – weniger an eigenen Mitteln einbringen, nämlich nur 16 vH, und sein Einkommen ist um rund fünf Prozent geringer als das des Referenzhaushalts. Aus diesen Gründen liegt die Anfangsbelastung des Haushalts – 38 vH des Nettoeinkommens – höher als bei diesem, jedoch, trotz des geringeren Eigenkapitals, immer noch niedriger als bei einer konventionellen Finanzierung. Die Belastung fällt aber – bedingt durch den Realeinkommensanstieg in dieser Lebensphase – vergleichswei-

se rasch und erreicht die Liquiditätsbelastung eines vergleichbaren Mieterhaushalts nach etwa 15 Jahren.

**7316** Zurückzukommen ist auf die Erwägung, daß der Staat solche Finanzierungsmodelle durch Bürgschaften stützen könnte. Verbürgt werden könnte die Differenz zwischen dem Schuldenstand nach diesem Modell und dem rechnerischen Schuldenstand nach einem Finanzierungsmodell mit konstanter Annuität oder einfach ein fester Prozentsatz der Schuld. Die Dauer der staatlichen Bürgschaft wäre zu begrenzen. Sie könnte beispielsweise in dem Jahr enden, in dem die Schuldsumme ihren Ursprungswert erreicht.

## Achtes Kapitel:

# Die Besteuerung der Mietwohnung und des Grundvermögens

**8001** Wer Besteuerungsvorgänge beurteilen will, braucht Kriterien. Steuergesetzgebung, Steuerjuristen, Rechtsprechung und Steuerverwaltung orientieren sich vielfach an allgemeinen Grundsätzen der Besteuerung, die zum Teil eine ehrwürdige Geschichte aufweisen. Die Umsetzung der Grundsätze in operationale „Axiome" des Steuerrechts ist alles andere als selbstverständlich. Steuerberater klagen über eine Fülle von Gesetzesnovellen, Rechtsverordnungen, amtlichen Interpretationen und Urteilen, deren Bewältigung einen großen Teil ihrer Personalkapazität beansprucht.

Im Bereich der Einkommensbesteuerung geht es unter anderem um jene Grundsätze, nach denen der Steuergegenstand „Einkommen" definiert und in seinem Umfang bestimmt wird. Quellentheorie und Reinvermögenszugangstheorie existieren nebeneinander. Sie begründen das duale System der Einkommensermittlung mit zum Teil gegensätzlichen Folgerungen im Hinblick auf die steuerliche Behandlung bestimmter Sachverhalte. So gelten realisierte Wertsteigerungen an Vermögensgegenständen nach der Quellentheorie nicht, nach der Reinvermögenszugangstheorie hingegen sehr wohl als Einkommen. Die Wohnungswirtschaft ist von diesem Dualismus der Einkünfteermittlung in besonderer Weise betroffen. Je nach Zivilrechtsform eines Vermieters oder nach Maßgabe sonstiger, im Einzelfall nicht immer leicht zu präzisierender Umstände, erzielt er „Einkünfte aus Gewerbebetrieb", die nach den Grundsätzen der Reinvermögenszugangstheorie zu besteuern sind, oder „Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung", die unter dem Regime der Quellentheorie stehen.

**8002** Daneben, aber nicht losgelöst davon, steht das Interesse an der Frage nach den Steuerwirkungen. Inwieweit werden Unternehmen und private Haushalte durch Steuerrechtsregelungen veranlaßt, ihre wirtschaftlichen Dispositionen zu ändern, und wer trägt die Last einer Steuer letztendlich? Wenn eine Steuer so konstruiert ist, daß der Steuerzahler von einer Änderung seiner Wirtschaftspläne absieht, weil er andernfalls seine Lage nur verschlechtern würde, so fällt ihm auch die volle Steuertraglast (Inzidenz) zu. Wird er dagegen zu Planrevisionen veranlaßt, so werden in aller Regel auch andere Wirtschaftssubjekte von der Last der Steuer betroffen; die Steuer wird partiell oder vollständig überwälzt.

Im Zentrum der Steuerwirkungsanalyse steht mit demselben Gewicht auch die Frage, ob Steuerrechtsbestimmungen, mehr als im konkreten Falle erforderlich, die Wohlfahrt von Bürgern mindern. Umgekehrt gewendet: Kann man durch eine Steuerrechtsänderung Bürger in eine bessere Situation bringen, ohne gleichzeitig anderen Schaden zuzufügen? Maßgeblich bei der Suche nach einer Antwort ist das Prinzip der Konsumentensouveränität. Man traut den Bürgern zu, selbst am besten zu wissen, was ihnen frommt. Ihre Entscheidungen sind als Entscheidungen mündiger Menschen zu respektieren. Abweichungen von diesem Grundsatz bedürfen einer besonderen (politischen) Begründung.

**8003** Die unterschiedlichen Sichtweisen so aufeinander abzustimmen, daß sie einander widerspruchsfrei ergänzen, erscheint nicht völlig aussichtslos. Dabei stellen sich dann freilich auch Fragen der Reform des Steuersystems, die über den Rahmen, den der wohnungswirtschaftlich geprägte Auftrag der Kommission aufspannt, wesentlich hinausgehen. Daher hat sie sich zu folgender Vorgehensweise entschlossen. Sie beurteilt Steuerrechtsregelungen und entwickelt Reformvorschläge im Lichte der Zweckmäßigkeit. Dabei beachtet sie freilich Grenzen. Diese sind dadurch festgelegt, daß die grundlegenden Konstruktionsprinzipien des deutschen Steuersystems nicht anzutasten sind. Um die Grenzen zu erkennen, bemüht sie sich auch um eine steuerrechtswissenschaftliche Betrachtungsweise.

**8004** Die Kommission hat einen besonderen Aufklärungs- und Reformbedarf bei der Einkommensteuer gesehen. Beim Mietwohnungsbau geht es dabei vor allem um die steuerlichen Abschreibungen und die steuerliche Behandlung der Veräußerungsgewinne, beim selbstgenutzten Wohneigentum um die Ablösung oder Reform des § 10e EStG. Beiden Fragenkreisen sind eigene Kapitel gewidmet. In diesem Kapitel werden außerdem Überlegungen zur Grunderwerbsteuer, einer reformierten Grundsteuer und zu einigen Aspekten der Einheitsbewertung von Grundstücken vorgetragen.

# I. Die Besteuerung des Mietwohnungsbaus

**8101** Die Wohnungswirtschaft agiert in einem dichten Geflecht institutioneller Regulierungen, die vom Bodenmarkt bis zum Mietwohnungsmarkt reichen und das freie Spiel der Marktkräfte aus vielerlei Gründen und in vielerlei Hinsicht begrenzen. Die steuerliche Behandlung des Wohnungsbaus ist ein Reflex dieser Regulierungen; zum Teil kann sie als Versuch verstanden werden, unerwünschte Nebenwirkungen anderer Regelungsbereiche zu lindern und zu kompensieren.

Einfache Urteile zur steuerlichen Behandlung des Wohnungsbaus sind angesichts der Komplexität der Materie nicht verfügbar. Änderungen des Steuerrechts führen stets zu Umbewertungen der vorhandenen Immobilienbestände, weil deren Preise von den langfristigen Ertragserwartungen bestimmt werden. Schon wegen der mit diesen Umbewertungen verbundenen Verteilungswirkungen sind Steuerreformen auf dem Wohnungsmarkt stets nur behutsam und mit großem Bedacht zu erwägen. In diesem Abschnitt wird die Besteuerung des Mietwohnungsbaus beurteilt, und es werden Reformvorschläge für jene Aspekte des Steuerrechts entwickelt, die unter Effizienz- oder Verteilungsgesichtspunkten kritikwürdig sind.

## 1. Besteuerung, Effizienz und Verteilung

### Besteuerung und Kapitalbildung

**8102** Der Wohnungssektor ist, was seinen Kapitaleinsatz betrifft, der größte Sektor der deutschen Volkswirtschaft. Rund die Hälfte der acht Billionen DM, die die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als privaten Kapitalstock ausweist, entfällt auf den Wohnungsbestand.

Der Wohnungsbau ist ein besonders wichtiges Vehikel der volkswirtschaftlichen Kapitalbildung, des Ressourcentransfers von der Gegenwart in die Zukunft. Der heutige Wohlstand der Deutschen erklärt sich zu einem erheblichen Teil über die Qualität und den Umfang der Bausubstanz, die von früheren Generationen geschaffen wurde, und die heutige Bautätigkeit hilft, den Wohlstand zukünftiger Generationen zu mehren. Vom Steuersystem sollte verlangt werden, daß es den intertemporalen Ressourcentransfer zwischen Gegenwart und Zukunft nur in möglichst geringem Umfang beeinträchtigt.

**8103** Jede Steuer ruft Ausweichversuche der Besteuerten hervor. Diese Ausweichversuche bleiben zwar letztlich erfolglos, weil der Staat immer wieder nachsetzt, um sich seinen Teil der erwirtschafteten Ressourcen zu holen. Sie bedeuten aber, daß die Menschen von ihren eigentlich optimalen Wirtschaftsplanungen abweichen, und rufen auf diese Weise Wohlfahrtsverluste hervor, die weit über die direkte Steuerlast hinausgehen können. Ausweichversuche, die sich in einer Verringerung der Kapitalbildung äußern, sind besonders fatal, weil sie das Wachstum der Volkswirtschaft beeinträchtigen und zu Lasten zukünftiger Generationen gehen.

Wie noch im einzelnen nachzuweisen sein wird, hat der Gesetzgeber dieser Erkenntnis in gewissem Umfang Rechnung getragen, indem er Kapitalinvestitionen im allgemeinen und Investitionen in den Mietwohnungsbau im besonderen großzügiger behandelt, als es den geistigen Vätern der Einkommensbesteuerung, Schanz in Deutschland, Haig und Simons in Amerika, vorgeschwebt hatte. Es ist eine offene Frage, ob diese Großzügigkeit angemessen ist oder ob sie, wie manche Kritiker behaupten, über ihr Ziel hinausgeschossen ist. Die steuerlichen Abschreibungsregeln für den Mietwohnungsbau und die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen gehören genauso auf den Prüfstand wie die inflationsbedingte Scheingewinnbesteuerung oder die Besteuerung von Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen. Es wird zu klären sein, wie der Mietwohnungsbau relativ zu anderen Sektoren der Wirtschaft mit Steuern belastet ist und welche Reformen als angebracht erscheinen, um die Effizienz des Steuersystems zu verbessern.

### Zu den negativen Einkünften aus Vermietung und Verpachtung

**8104** Wie in Kapitel 3 schon erwähnt wurde (Ziffer 3309f), war die aggregierte steuerliche Bemessungsgrundlage für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung über längere Zeitspannen negativ. Dieser Sachverhalt wird von den Kritikern als Beleg dafür angesehen, daß das Steuersystem in ein System zur Förderung des Wohnungsbaus pervertiert sei. Negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, so das Argument, würden mit positiven Einkünften aus anderen Quellen verrechnet, so daß der Staat insgesamt an Steuereinnahmen verliere. Der jährliche Verlust an Steuereinnahmen wurde auf Basis der aggregierten steuerlichen Bemessungsgrundlage auf nicht weniger als 10 Mrd DM geschätzt.

Wenngleich das Faktum der negativen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung kaum bestreitbar ist, muß vor Urteilen dieser Art gewarnt werden. Aus mindestens drei Gründen implizieren insgesamt negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung nicht, daß der Wohnungsbau subventioniert wird.

Erstens bezieht sich die Aussage auf ein Aggregat von Investoren, die unterschiedlichen Grenzsteuersätzen unterliegen. Da die Grenzsteuersätze von Investoren, die Verluste geltend machen, in vielen Fällen unter jenen von Investoren liegen, die Gewinne versteuern, ist es durchaus möglich, daß der Staat

Einnahmen erzielt, obwohl die aggregierte Bemessungsgrundlage negativ ist, wenngleich hierdurch allein die oben genannte Zahl kaum erklärt werden kann.

Zweitens verlangt der hohe Kapitalaufwand im Wohnungsbau hohe Fremdfinanzierungsquoten und läßt deshalb den größten Teil der vom eingesetzten Kapital erwirtschafteten Erträge als Zinseinkünfte der Darlehensgeber erscheinen. Bei der Besteuerung dieser Zinseinkünfte unterscheidet sich der Wohnungssektor nicht von anderen Sektoren.

Drittens implizieren selbst Werte der steuerlichen Bemessungsgrundlage, die über mehrere Dekaden negativ sind, nicht, daß der Barwert der staatlichen Steuereinnahmen aus der Besteuerung des Wohnungssektors negativ ist. Wenn die Abschreibungen gegenüber den sogenannten „ökonomischen Abschreibungen", wie sie beim Schanz-Haig-Simons-Konzept definiert sind, „beschleunigt" werden, dann sind temporäre steuerliche Verluste in Zeiten raschen wirtschaftlichen Wachstums auch dann kaum vermeidbar, wenn auf die Dauer und barwertmäßig gerechnet ein positiver Wert der staatlichen Steuereinnahmen erwartet werden kann. Dies gilt selbst dann, wenn man die Besteuerung der Darlehensgeber mit einrechnet oder eine Eigenfinanzierung der Investitionen unterstellt. Durch die Besteuerung wird der Staat zum Gläubiger der Investoren. Durch eine Abschreibungsbeschleunigung wird er zum Mitfinanzier. Auch wenn er in Dekaden des Wachstums mehr an neuen Krediten zur Verfügung stellt, als er an Erträgen realisiert, so macht er auf lange Sicht doch ein gutes Geschäft, wenn er darauf vertrauen darf, daß die privaten Investoren rentabel investieren. Sogar im Fall einer Sofortabschreibung wäre der Barwert der Steuereinnahmen in aller Regel strikt positiv. Nur im Grenzfall von Investitionsprojekten, die sich für den Investor gerade nicht mehr lohnen, würde auch der Staat leer ausgehen, und nur in diesem Grenzfall wäre die Steuerlast Null. Von einer Subventionierung kann man erst bei Investitionsobjekten sprechen, die für den Investor keine Rendite nach Steuern versprechen, wie sie am Kapitalmarkt verdient werden könnte, doch solche Projekte werden in aller Regel nicht durchgeführt.

Dabei ist vorauszusetzen, daß den Steuerpflichtigen künftige Steuerschlupflöcher verwehrt sind, daß sie also nicht die Möglichkeit haben, sich der Rückzahlungsverpflichtung für den staatlichen Kredit, den sie mit den günstigen Abschreibungsmöglichkeiten erhielten, zu entledigen. Es ist kein Problem, wenn die Phase positiver steuerlicher Bemessungsgrundlagen durch die Vornahme stets neuer Investitionen immer wieder hinausgeschoben wird, ja ein solcher Effekt kann im Grunde nur erwünscht sein. Je länger die Phase der Erweiterungsinvestitionen dauert, desto schneller wächst die Wirtschaft und desto schneller wächst der implizite staatliche Vermögensanspruch, der mit der Abschreibungsbeschleunigung begründet wird. Ein Problem kann jedoch entstehen, wenn die Phase staatlicher Einnahmeüberschüsse regelmäßig durch eine steuerfreie Veräußerung der Immobilien abgeschnitten wird. In diesem Fall ist es nicht auszuschließen, daß die dem Wohnungsbau gewährten Abschreibungsmöglichkeiten tatsächlich über ihr Ziel hinausschießen und per saldo einen Subventionstatbestand schaffen, der übermäßige Anreize zur Kapitalbildung anzeigt. Es gibt Meinungen, die diesen Effekt für durchschlagend halten.

**8105** Ob der Wohnungsbau per saldo subventioniert oder besteuert wird, ist eine empirische Frage, deren Antwort nicht an der Höhe der aggregierten steuerlichen Bemessungsgrundlagen eines Jahres abgelesen werden kann. Die Antwort muß vielmehr in einer barwertorientierten Kapitalkostenrechnung gesucht werden, wie sie in diesem Kapitel angestellt werden wird. Nur eine solche Rechnung erlaubt es, die Frage nach der Effizienz des Steuersystems zu beantworten.

### Die Traglast der Steuern auf Immobilien

**8106** In der Öffentlichkeit wird die Besteuerung des Wohnungsbaus weitaus weniger unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Effizienz als unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit gesehen. Das mag zum einen daran liegen, daß für den einzelnen die direkte Belastungswirkung einer Steuer in aller Regel viel größer ist als der Effizienzverlust aus seiner Ausweichreaktion. Zum anderen könnte die Einseitigkeit des Interesses auch auf eine verbreitete Unkenntnis über die Traglast der Besteuerung zurückzuführen sein.

In der Tat läßt sich die Verteilung der Traglast der Steuern, denen die Wohnungswirtschaft unterworfen ist, in voller Breite nur schwer überschauen. Die Märkte für Mietkontrakte, Wohneigentum, Boden und Bauleistungen bilden ein System kommunizierender Röhren, über das sich Zuflüsse und Abflüsse, die der Staat an bestimmten Stellen dieses Systems veranlaßt, zumindest partiell wieder ausgleichen. Traglast und Zahllast der Besteuerung weichen mitunter stark voneinander ab.

Steuerliche Vergünstigungen, die der Wohnungssektor genießt, sind aus diesem Grunde nicht in vollem Umfang mit Einkommens- oder Vermögenserhöhungen der Investoren im Wohnungsbau gleichzusetzen. Es stimmt zwar, daß sich steuerliche Vergünstigungen für den Wohnungsbau kurzfristig in voller Höhe in verbesserten Erträgen der Investoren zeigen. Die Ertragsverbesserungen stimulieren aber die Neubautätigkeit, was die Bodennachfrage erhöht und das Angebot an Mietwohnraum langfristig vergrößert. Die Folge ist eine Abflachung des Trends der Mietentwicklung und eine Wertsteigerung des Bodens, die beide erhebliche Teile der Ertragsverbesserung der Investoren absorbieren.

**8107** Die Kommission hat eine Simulationsstudie in Auftrag gegeben, mit deren Hilfe Art und Umfang der Überwälzungseffekte ermittelt werden sollten.[1]) In der Studie werden die Märkte für Boden, Baulei-

[1]) Keuschnigg, Anstoß- und Mitnahmeefekte sowie Preis- und Mengeneffekte der Wohnungsbauförderung, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994.

stungen, Wohnimmobilien und Mietwohnraum in ihrer zeitlichen Entwicklung modelliert, um zu prüfen, wie sich die Mieten, die Preise von Wohneigentum und die Baulandpreise bei Gültigkeit alternativer steuerlicher Regelungen verhalten. Dabei werden die Entscheidungen der Bauherren und Bodeneigentümer unter der Annahme korrekter Erwartungen über die Zukunft aus intertemporalen Optimierungsansätzen abgeleitet, und es wird eine freie Preisbildung auf allen Märkten unterstellt. Trotz ihrer Komplexität kann die Modellstudie viele der auf realen Märkten relevanten Probleme nicht erfassen. Sie zeigt aber deutlich, daß der größte Teil der steuerlichen Förderung, die Investoren gewährt wird, anderen Marktpartnern zugute kommt. Als Faustregel ergibt sich für die in der Studie untersuchten Parameterkonstellationen, daß sich Maßnahmen, die gezielt die Steuerbelastung der Mieteinnahmen verringern, barwertmäßig zu etwa 75 vH in Mietsenkungen, zu etwa 5 vH in Werterhöhungen beim freien Bauland und zu 20 vH in Wertsteigerungen bei Wohnimmobilien niederschlagen.

Frappierend sind die Marktreaktionen, wenn sich steuerliche Vergünstigungen auf den Neubau beschränken, also den Bestand aussparen. In diesem Fall kommt es unter den Annahmen des Simulationsmodells zu den gleichen Überwälzungseffekten zugunsten der Mieter und Bodeneigentümer wie zuvor, doch steht dem Verlust an Mieteinnahmen im Bestand kein Gewinn aus der Steuervergünstigung mehr gegenüber. Die steuerliche Förderung des Neubaus führt bei den Bestandseigentümern zu Verlusten, obwohl - oder besser: weil - die anfänglichen Steuervorteile der Neuinvestoren durch den Wettbewerb eliminiert werden.

**8108** Es kann dahingestellt bleiben, ob solche Effekte von betroffenen Marktparteien oder anderen Personengruppen bedacht werden, wenn sie ihre Stimme erheben und aus Verteilungsgründen eine Änderung der Besteuerung des Wohnungssektors fordern. Vernachlässigt werden von ihnen in aller Regel Fragen der Effizienz. Daher ist an die Politiker der dringende Appell zu richten, sich von Partikularinteressen freizuhalten und in einem höheren Maße auf die Effizienz des Steuersystems zu drängen, als es von Interessengruppen erwartet werden kann. Wenigstens sie sollten die volkswirtschaftlichen Allokationseffekte der Besteuerung im Auge behalten.

## 2. Das Steuersystem auf dem Prüfstand

**8109** Wegen der nivellierenden Kraft der Überwälzungseffekte macht es wenig Sinn, aus Verteilungsgründen eine Gleichbehandlung verschiedener Wirtschaftszweige oder Anlagealternativen zu fordern. In der Tendenz gleichen die Kräfte des Marktes die Nettoertragsraten auf alternative Investitionsmöglichkeiten aus, wie auch immer die steuerliche Belastungsstruktur verschiedener Arten von Kapitalgütern gestaltet ist. Jede noch so gut gemeinte Reform, die auf eine „gerechtere" Besteuerung der Investitionsalternativen abzielt, führt zu Umbewertungen der Altbestände. Das wirft bei jenen, die diese Bestände im Vertrauen auf die Fortexistenz des geltenden Steuersystems angeschafft haben, wiederum Fragen der Gerechtigkeit auf. Gewiß lassen sich Steuerreformen, die zum Beispiel an den individuellen Einkünften der Menschen anknüpfen, mit Gerechtigkeitserwägungen begründen. Doch können solche Erwägungen wenig zur Beurteilung der Besteuerung von Investitionsalternativen beitragen. Aus Effizienzüberlegungen folgt, daß die Besteuerung die Wahl zwischen Handlungsalternativen tunlichst nicht verzerren sollte. Im folgenden werden effizienz- und allokationsorientierte Beurteilungskriterien in den Vordergrund gestellt.

### Intersektorale und intertemporale Effizienz

**8110** Unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten sind die intertemporale und die intersektorale Effizienz die beiden wichtigsten Ziele, anhand derer die Besteuerung des Wohnungssektors beurteilt werden sollte. Intersektorale Effizienz verlangt die Optimierung der Aufteilung eines gegebenen volkswirtschaftlichen Kapitalvorrates auf die Branchen und Investitionsalternativen. Intertemporale Effizienz erfordert die Optimierung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis und damit der Aufteilung von Konsummöglichkeiten zwischen Gegenwart und Zukunft.

**8111** Gewinnorientierte Unternehmen streben eine solche Struktur ihres Sachkapitals an, daß sie mit der letzten D-Mark, die sie für die Kapitalaufstockung in einer Unternehmenssparte ausgeben, nicht weniger zusätzlichen Nettoertrag erwirtschaften, als sie in einer anderen Unternehmenssparte erzielen könnten. Solange die Nettoertragsraten nicht in allen Kapitalverwendungsmöglichkeiten gleich sind, kann die Unternehmensleitung durch eine Änderung der Kapitalstruktur zugunsten der produktiveren und zu Lasten der unproduktiveren Sparten den gesamten Nettoertrag und damit den Wert des Unternehmens erhöhen.

Diese Überlegung läßt sich verwenden, um die Bedingung für die intersektorale Effizienz einer Volkswirtschaft zu erläutern. Wenn sich nämlich in einem Sektor der Wert der Produktion durch eine marginale Aufstockung seines Sachkapitals stärker erhöhen läßt als in einem anderen Sektor, lohnt sich eine geeignete Umstrukturierung des volkswirtschaftlichen Kapitalstockes. Der Wert des Sozialproduktes - die verfügbare Verteilungsmasse - steigt. Erst wenn die Ertragsraten des Kapitals in allen volkswirtschaftlichen Verwendungen gleich sind, sind die Möglichkeiten für eine Optimierung der Sektorstruktur ausgereizt.

In der Marktwirtschaft sorgen gewinnorientierte Unternehmensleitungen dafür, daß die Bedingung für die intersektorale Effizienz erfüllt ist, sofern Investitionsalternativen nicht durch die Besteuerung oder andere (rechtliche) Restriktionen ungleich belastet sind. Eine zusätzliche marginale Sachinvestition lohnt sich nämlich dann, wenn sie mindestens denselben Nettoertrag bringt wie eine gleich große zusätzliche Anlage am Kapitalmarkt. Das Unternehmen wird seinen Kapitalstock in einer bestimmten Sparte

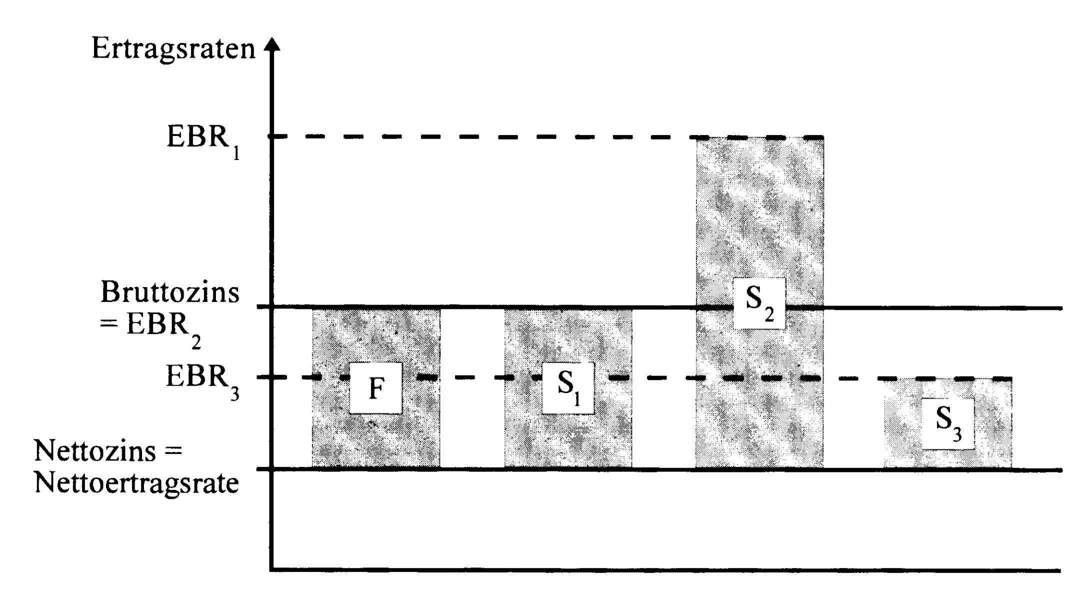
solange ausdehnen, wie diese Bedingung erfüllt ist, also bis der Nettoertrag einer marginalen Sachinvestition dem Nettoertrag einer marginalen Finanzinvestition gleich wird. Wenn die Erträge der Finanz- und Sachinvestitionen steuerlich gleich belastet sind, so impliziert die Gleichheit der marginalen Nettoerträge die Gleichheit der marginalen Bruttoerträge (vor Steuer). Wird die Finanzinvestition stärker besteuert als die Sachinvestition, so bedeutet die Gleichheit der marginalen Nettoerträge, daß der Bruttoertrag der marginalen Sachinvestition im Unternehmensoptimum geringer ist als der Bruttoertrag der Finanzinvestition, und umgekehrt. Die Bruttoertragsrate, die eine Sachinvestition (unter Berücksichtigung etwaiger Risikokosten) mindestens erwirtschaften muß, um mit einer gleich großen Anlage am Kapitalmarkt konkurrieren zu können, wird in diesem Kapitel „Erforderliche Bruttorendite" genannt. Sind die erforderlichen Bruttorenditen in allen Sektoren gleich hoch, so weisen die jeweils schlechtesten Projekte der einzelnen Branchen ungefähr die gleichen Ertragsraten auf, und die volkswirtschaftliche Bedingung für eine intersektoral effiziente Aufteilung des Kapitals auf alternative Verwendungen ist erfüllt.

**8112** Intertemporale Effizienz bei den Investitionen in Wohnimmobilien impliziert, daß all jene Bauvorhaben zur Durchführung gelangen, deren Bruttorendite ausreichen würde, die Sparer zu ihrer Finanzierung auf dem Wege des Konsumverzichts zu veranlassen. Ein privater Haushalt, der zusätzlichen Konsumverzicht leistet, tut dies um einer Verzinsung willen, die er damit erwirtschaften kann. Wenn eine durch die zusätzliche Ersparnis alimentierte Investition mit ihrer Bruttorendite den Nettozinsvorstellungen des Sparers entspricht oder diese Vorstellungen gar übertrifft, sollte sie durchgeführt werden; damit wäre es nämlich möglich, die Lage des Sparers zu verbessern. Intertemporale Effizienz zeichnet sich dadurch aus, daß alle sich lohnenden Sparmöglichkeiten ausgeschöpft sind, daß keine weiteren Investitionsprojekte mehr existieren, die mit ihrer Bruttorendite die Nettozinsvorstellungen der Sparer befriedigen.

Die Sparer richten ihre Konsum-/Sparpläne am Nettomarktzins aus. Der Nettomarktzins mißt die Rendite nach Abzug der persönlichen Einkommensteuer, die der Sparer bei einer Kapitalmarktanlage erhält und die er unter Wettbewerbsbedingungen cum grano salis auch in den realen Investitionsprojekten, die ihm offenstehen, erwirtschaften kann. Liegt der Nettomarktzins unter der erforderlichen Bruttorendite, so dürfte zusätzlich zu den realisierten Investitionsobjekten ein Potential an weiteren Projekten existieren, deren Bruttorenditen zwischen diesen beiden Größen liegen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht würde es sich lohnen, solche Projekte durchzuführen, da sie genug erwirtschaften, um die Sparer zum Konsumverzicht zu veranlassen. Sie werden jedoch nicht realisiert, weil ihre Erträge nicht ausreichen, auch noch die Steuern, die für die Differenz zwischen der erforderlichen Bruttorendite und dem Nettozins verantwortlich sind, zu zahlen. Nur ein Steuersystem, das diese Differenz vermeidet, kann für sich in Anspruch nehmen, dem Kriterium der intertemporalen Effizienz zu genügen. Die intertemporale Effizienz muß ein besonders wichtiges Ziel der Steuerpolitik sein, wenn es gilt, die langfristigen Wachstumschancen der Volkswirtschaft zu nützen

Abbildung 8.1:

**Die erforderliche Bruttorendite und die effektive Steuerbelastung**




Legende: Eine Finanzinvestition (F) und drei Sachinvestitionen ($S_1$, $S_2$, $S_3$) im Marktgleichgewicht, d. h. mit gleichen Netto-Ertragsraten. Die Sachinvestitionen haben unterschiedliche erforderliche Bruttorenditen (EBR) und tragen unterschiedliche effektive Steuerbelastungen. $S_1$ wird steuerlich genauso wie, $S_2$ stärker als, $S_3$ weniger als F beansprucht. Die Länge der Säulen mißt die effektive Steuerbelastung, das untere Ende die gleichgewichtige Netto-Ertragsrate, das obere Ende die erforderliche Bruttorendite.

**8113** Die Differenz zwischen erforderlicher Bruttorendite und Nettozins kann als „effektive Steuerbelastung" bezeichnet werden. Die effektive Steuerbelastung faßt die Gesamtheit der steuerlichen Regelungen, unter denen ein Projekt durchgeführt wird, in einer einzigen Größe zusammen, die einer volkswirtschaftlichen Beurteilung unmittelbar zugänglich ist. Sind die erforderliche Bruttorendite und die effektiven Steuerbelastungen für alternative Projektkategorien und alternative Investorengruppen bekannt, so kann der Zielerreichungsgrad für die intersektorale und die intertemporale Effizienz ermittelt werden. Intersektorale Effizienz verlangt in allen Anlagekategorien möglichst gleiche Werte für die erforderliche Bruttorendite, und intertemporale Effizienz verlangt effektive Steuerbelastungen nahe Null.

Die effektiven Steuerbelastungen auf Null zu setzen, hieße nicht, auf eine Besteuerung von Sparkapital zu verzichten, denn dieses Sparkapital wurde bei seiner Entstehung in Form früherer Einkommen schon einmal besteuert. Es hieße nur, eine steuerliche Doppelbelastung der Ersparnis zu vermeiden. Im übrigen beziehen sich die effektiven Steuerbelastungen auf ein Marginalkalkül, das nichts darüber aussagt, ob intramarginales Kapital einer Doppelbelastung unterliegt. Cash-Flow-Steuersysteme, die durch die Sofortabschreibung realer Investitionsprojekte gekennzeichnet sind, generieren ein Steueraufkommen, ohne den marginalen Kapitaleinsatz zu belasten. Sie sind allesamt durch effektive Steuerbelastungen in der Höhe von Null gekennzeichnet. Die Kommission plädiert nicht dafür, Reformen in Richtung auf eine Cash-Flow-Besteuerung vorzunehmen. Sie hält es aber für nützlich, eine solche Besteuerungsidee als gedanklichen Bezugspunkt bei der Beurteilung des existierenden Steuersystems mit zu berücksichtigen.

### Die erforderlichen Bruttorenditen in der Industrie und der Wohnungswirtschaft

**8114** Die Kommission hat eine große Zahl von Berechnungen angestellt, um die erforderlichen Bruttorenditen und die effektiven Steuerbelastungen für Musterinvestitionen im Wohnungsbau und der Industrie zu ermitteln.[1]) Dabei wurden je nach Investorentyp die geltenden steuerlichen Rahmenbedingungen weitestgehend berücksichtigt.

Es werden vier Typen von Investitionen mit sehr unterschiedlicher Lebensdauer betrachtet: eine industrielle Anlageinvestition mit 12 Jahren, ein Gewerbebau mit 40 Jahren, ein Wohnungsneubau mit 70 Jahren und eine Sanierungsinvestition mit 50 Jahren, die steuerlich alternativ als Modernisierungsinvestition und als Instandhaltungsinvestition angesehen wird. Für alle Projekte wird unterstellt, daß der reale Ertragstrom nach Instandhaltungs- und Betriebskosten während der gesamten Lebensdauer konstant bleibt. Im Fall der Wohnimmobilie bedeutet dies eine Konstanz der durch die Investition erzielten Grundmiete nach Abzug des laufenden Erhaltungsaufwandes und möglicher Risikokosten.

Es wird eine Inflationsrate von 3 vH, ein Kapitalmarktzins von 4,5 % und eine anfängliche Fremdfinanzierungsquote von 75 vH angenommen. Bei den Immobilieninvestitionen wird ein spätestens zum Lebensende des Objektes tilgbares Annuitätendarlehen (1 % Tilgung p. a.), und bei den Industrieinvestitionen wird eine Konstanz der Fremdfinanzierungsquote bezüglich des jeweiligen Restwertes in der Steuerbilanz unterstellt. Alle wesentlichen Details des Steuerrechtes und der im Wohnungsbau gewählten Förderungen werden berücksichtigt, wobei angenommen wird, daß die Investoren die jeweils für sie günstigsten Optionen wahrnehmen (z. B. Abschreibung nach § 7 V EStG über 40 Jahre). Die Sonderförderungen in den neuen Ländern sind dabei nicht berücksichtigt. Es wird angenommen, daß alle Einkünfte mit dem Höchstsatz der persönlichen Einkommensteuer in Höhe von 53 vH belastet werden. Für gewerbliche Investoren bedeutet dies eine Beteiligungsfinanzierung und eine Ausschüttung der Gewinne an die Anteilseigner.[2])

Die Gewerbekapital- und Gewerbeertragsteuern fallen im gewerblichen Bereich mit Hebesätzen von 300 vH an, wobei gewerbliche Immobilienunternehmen aufgrund des Immobilienprivilegs von der Gewerbeertragsteuer ausgeschlossen sind. Die Gewerbekapitalsteuer wird im Immobilienbereich ohnehin nicht erhoben. Die auf der Unternehmensebene erhobene Vermögensteuer hat einen Satz von 0,6 vH p. a.; der Vermögensteuersatz für den Haushalt beträgt 0,5 vH. In der Industrie gehen die Buchwerte, in der Wohnungswirtschaft die Einheitswerte in die Berechnung der jeweiligen steuerlichen Bemessungsgrundlage ein. Veräußerungsgewinne werden bei gewerblichen Wohnungsunternehmen und im Rest der gewerblichen Wirtschaft mit der Einkommensteuer und der Gewerbeertragsteuer belastet, bleiben bei Privatanlegern jedoch unbesteuert. Abschreibungen werden auf der Basis von Anschaffungswerten berechnet. Der Immobilienerwerb ist im allgemeinen mit einer Grunderwerbsteuer in Höhe von 2 vH belastet; diese Steuer fällt beim Neubau jedoch nicht an, wenn der Investor selbst der Bauherr ist. Bei den Berechnungen wird unterstellt, daß die Grunderwerbsteuer nur den Verkauf der gebrauchten Immobilie belastet.

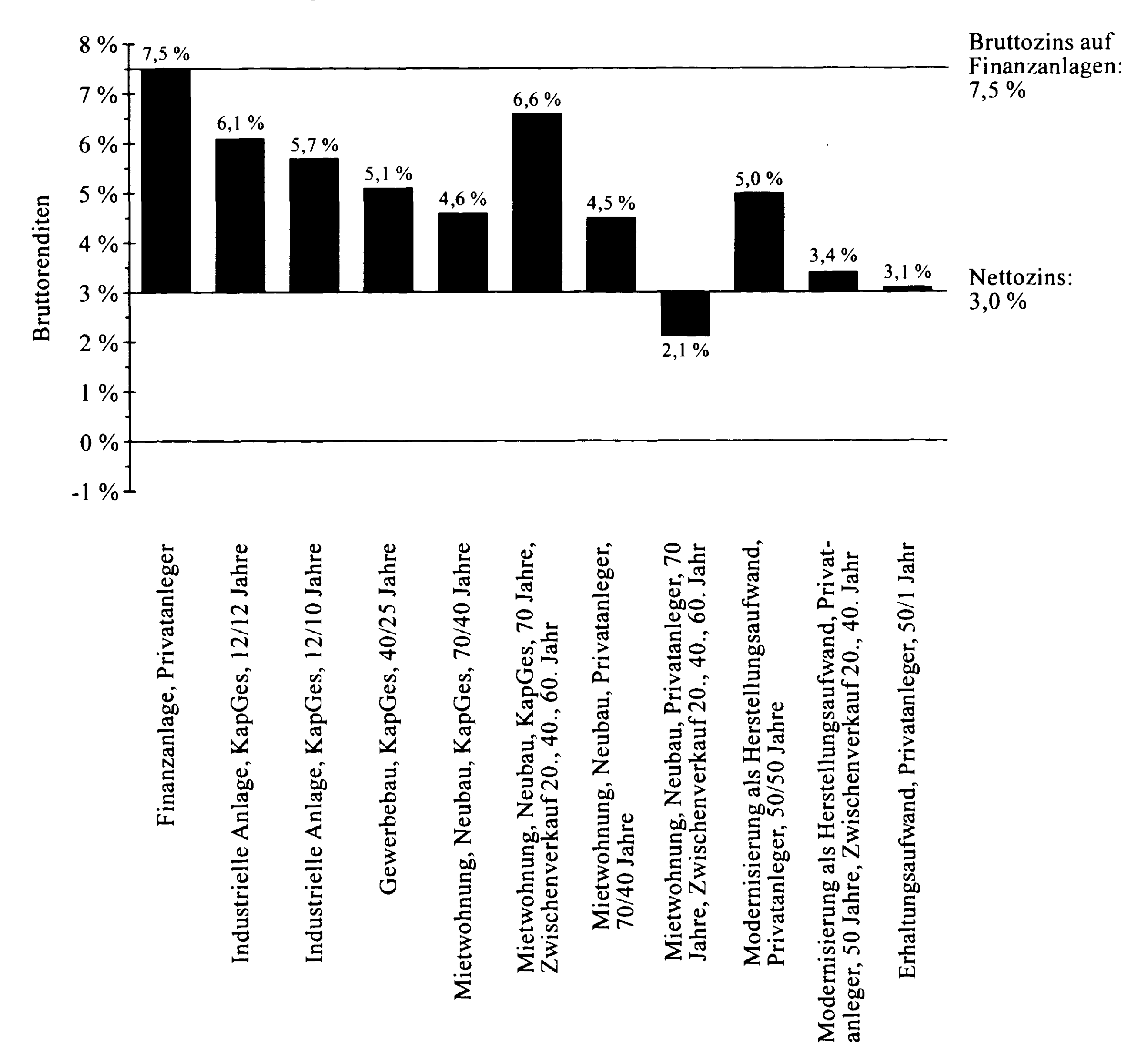
**8115** Abbildung 8.2 gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Berechnungen für den Fall gewerblicher und privater Investoren. Alle Renditen sind als

[1]) Zum gleichen Thema hat die Kommission zunächst ein Pilotprojekt in Auftrag gegeben, das nach der von ihr vorgeschlagenen Methodologie Kapitalkostenrechnungen anstellen sollte. Vgl. Buchholz und Hubert, Besteuerung und Förderung im Vergleich verschiedener Anlageformen, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994. Die hier angeführten Ergebnisse beruhen ausschließlich auf eigenen Berechnungen. Anhang 5 präzisiert die gewählte Methodik.

[2]) Trotz des niedrigen Körperschaftsteuersatzes von 45 vH lohnt sich die Thesaurierung für solche Investoren nicht, weil die Gewerbesteuern und die zusätzliche Vermögensteuer eine höhere Steuerlast entstehen lassen würden als bei einer Ausschüttung an und einer Wiederanlage durch den Anteilseigner selbst.

Abbildung 8.2:

**Erforderliche Bruttorenditen und effektive Steuerbelastungen für Kapitalgesellschaften und professionelle Anleger (in der höchsten Progressionsstufe bei der persönlichen Einkommensteuer, nominale Werte)**




Legende: In der Beschriftung der Säulen wird die tatsächliche Lebensdauer/die steuerliche Abschreibungsdauer angegeben. Unterstellt ist die Wahl der jeweils günstigsten Abschreibungsmethode. Es wird ein Bruttozins von 7,5 % p. a. und eine Inflationsrate von 3 % unterstellt. Der Nettozins wird bei einem Einkommensteuersatz von 53 % und einem Vermögensteuersatz von 0,5 % durch die Formel (7,5 % x (1 – 0,53) – 0,5 %) = 3,025 % angegeben. Die erforderliche Bruttorendite ist die Rendite, die das eingesetzte Kapital mindestens erwirtschaften muß, um mit einer Kapitalmarktanlage zum Zins von 7,5 % konkurrieren zu können. Die effektiven Steuerbelastungen messen die Differenzen zwischen den erforderlichen Bruttorenditen und dem Nettozins. Es ist nicht ausgeschlossen, daß eine solche Differenz im Ausnahmefall negativ ist. Bei der vorletzten Säule ist dies der Fall. Zur Interpretation des Diagramms vergleiche man Abbildung 8.1.

Nominalwerte dargestellt. Um die entsprechenden Realwerte zu erhalten, müßte man jeweils die Inflationsrate von 3 vH subtrahieren, was graphisch bedeuten würde, daß alle Balken und Linien um 3 Prozentpunkte nach unten verschoben werden. Die Länge der Balken, die die Höhe der effektiven Steuerbelastungen angibt, würde vom Übergang zu einer realen Betrachtung nicht berührt.

*Cash-Flow-Besteuerung, Einkommensbesteuerung und ökonomische Abschreibungen*

Nach der von Schanz begründeten und von Haig sowie Simons präzisierten Konzeption wird das Einkommen als Vermögensänderung zuzüglich des Vermögensverzehrs durch Konsum berechnet. Bei strenger ökonomischer Interpretation des Vermögensbegriffs würde eine Einkommensbesteuerung einerseits einen Schuldzinsenabzug und steuerliche Abschreibungen in Höhe der tatsächlichen Marktwertminderung von Vermögensgütern erlauben, andererseits aber die Besteuerung realisierter und nicht-realisierter Wertzuwächse verlangen. Abschreibungen in Höhe der tatsächlichen Marktwertminderung nennt man „ökonomische Abschreibungen". Die ökonomischen Abschreibungen können der auf Jahresbasis berechneten Minderung des Barwertes des von einem Investitionsprojekt über die restliche Lebensdauer erzeugten Cash-Flow gleichgesetzt werden.

Das Einkommensteuerrecht hat die Präzisierungen der Reinvermögenszuwachstheorie durch Haig und Simons, denen zufolge auch nicht-realisierte Gewinne zu besteuern sind, nicht mitvollzogen. Vielmehr werden Wertsteigerungen des Vermögens, die sich noch nicht in einem Umsatzprozeß realisiert haben, im Verständnis des Steuergesetzgebers nicht als Einkommen begriffen.

Neben der Reinvermögenszugangstheorie ist auch die von Fuisting entwickelte Quellentheorie für die steuerrechtliche Definition des Einkommensbegriff maßgebend geworden. Nach der Quellentheorie schaffen lediglich die Früchte aus einer ständigen Einkommensquelle Einkommen. Insbesondere sind daher Geldzugänge, die aus der Veräußerung der Quelle selbst stammen, zur Bildung steuerlichen Einkommens ungeeignet. Das gilt a fortiori, wenn die unveräußerte Quelle lediglich eine Wertsteigerung erfährt. Unrealisierte und realisierte Wertzuwächse an Vermögensgegenständen gehören daher nach der Quellentheorie nicht zum besteuerbaren Einkommen, wenngleich Abschreibungen unabhängig davon, ob ihnen realisierte oder unrealisierte Wertverluste gegenüberstehen, gemeinhin als einkommensmindernd angesehen werden. Seit 1925 gelten im deutschen Einkommenssteuersystem beide Konzeptionen. Auch bei der Besteuerung der Wohnungsvermietung findet dieser Dualismus seine handfeste Ausprägung. Gewerbliche Investoren unterliegen in ihrer Besteuerung der Konzeption der Reinvermögenszugangstheorie (Gewinneinkünfte). Demgegenüber sind private Investoren mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung (§ 21 EStG) dem Regime der Quellentheorie unterworfen, sofern ihr Engagement nicht die Grenze zur gewerblichen Tätigkeit überschreitet. Sowohl im Bereich der gewerblichen Vermietung als auch im Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sind steuermindernde Absetzungen für Abnutzung (AfA) möglich. Wohnungswirtschaftlich gesehen besteht der wesentliche Unterschied zwischen beiden Konzeptionen darin, daß der gewerbliche Investor von Hause aus Wertsteigerungen des durch Vermietung genutzten Immobilienvermögens im Realisationszeitpunkt (Veräußerung, Entnahme, Betriebsaufgabe) als Gewinn versteuern muß, während der Privatinvestor solche Gewinne aus der Veräußerung der „Quelle" nicht zu versteuern braucht.

Viele Ökonomen propagieren die sogenannte Cash-Flow-Besteuerung. Der Cash-Flow ist der Zahlungsüberschuß, der aus Investitionsobjekten erwirtschaftet wird. Der entscheidende Unterschied zwischen einer Cash-Flow-Steuer und einer Einkommensteuer liegt darin, daß Investitionsausgaben sofort und in voller Höhe von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden können, während umgekehrt realisierte Verkaufserlöse in voller Höhe der Besteuerung unterworfen werden. Nicht realisierte Vermögenszuwächse oder Vermögensminderungen (nämlich Abschreibungen) gehen nicht in die Bemessungsgrundlage der Steuer ein.

Für eine Cash-Flow-Steuer gibt es verschiedene Varianten, die sich insbesondere in der Behandlung finanzieller Zahlungsströme unterscheiden. In diesem Gutachten ist stets die einfachste Variante gemeint, bei der finanzielle Zahlungsströme wie beim existierenden Steuersystem mit ihrem Zinsteil in die steuerliche Bemessungsgrundlage eingehen.

Die Cash-Flow-Steuer nach dieser Variante impliziert, daß die erforderliche Bruttorendite dem Nettozins auf Finanzanlagen (nach Steuern) entspricht. Bei einer Einkommensteuer nach dem Schanz-Haig-Simons-Konzept gleicht die erforderliche Bruttorendite demgegnüber dem Bruttozins auf Finanzanlagen. Eine Besteuerung nach der Quellentheorie führt im allgemeinen zu einem Wert für die erforderliche Bruttorendite, der zwischen dem Netto- und dem Bruttozins liegt.

**8116** Bemerkenswert an den in Abbildung 8.2 zusammengestellten Ergebnissen ist zunächst, daß alle erforderlichen Bruttorenditen unter dem Bruttozins und, mit einer Ausnahme, über dem Nettozins liegen. Erforderliche Bruttorenditen in Höhe des Bruttozinses würden vorliegen, wenn die Einkommensteuer nach den Regeln der Reinvermögenszuwachsbesteuerung erhoben würde, was unter anderem bedeutete, daß die steuerliche mit der ökonomischen Abschreibung zusammenfiele. Erforderliche Bruttorenditen genau in Höhe des Nettozinssatzes würden sich ergeben, wenn eine Cash-Flow-Besteuerung realisiert würde, d. h. wenn für steuerliche Zwecke bei Sachvermögensinvestitionen eine Sofortabschreibung eingeführt würde. Offenbar bewegt sich das Steuersystem im wesentlichen zwischen den Extremfällen der Einkommensbesteuerung nach dem radikalen Reinvermögenszuwachsprinzip und der Cash-Flow-Besteuerung.

**8117** Die Ausnahme von dieser Regel betrifft den Fall einer von Privatanlegern vorgenommenen Inve-

stition in den Mietwohnungsbau, bei der die Abschreibungsbasis im Rhythmus von 20 Jahren durch Zwischenverkauf aufgefrischt wird. Die erforderliche Bruttorendite beträgt nur 2,1 %, liegt also noch unter dem Nettozins. Ohne Zwischenverkauf liegt die erforderliche Bruttorendite der genannten Investition mit 4,5 % innerhalb des normalen Spektrums. Der Vorteil des Zwischenverkaufs entspricht also einem Zinsvorteil von nicht weniger als 2,4 Prozentpunkten.

**8118** Genau am Rande des normalen Spektrums liegt der Erhaltungsaufwand, für den die Abbildung 8.2 eine erforderliche Bruttorendite von 3,1 %, also praktisch in Höhe des Nettozinssatzes ausweist. Die effektive Steuerbelastung von Reinvestitionen, die der Gesetzgeber als Erhaltungsaufwand klassifiziert, ist ungefähr Null. Nur die in den Berechnungen unterstellte Annahme, daß der Aufwand erst ein Jahr nach der Investition geltend gemacht werden kann, sorgt dafür, daß sich ein geringfügig über dem Nettorealzins liegender Wert der erforderlichen Bruttorendite ergibt.

**8119** Die erforderliche Bruttorendite des von Privatanlegern vorgenommenen Mietwohnungsbaus liegt unter der des gewerblichen Mietwohnungsbaus. Falls das Mietobjekt während seiner gesamten Lebensdauer von 70 Jahren gehalten wird, ist der Unterschied wegen des Immobilienprivilegs mit nur 0,1 Prozentpunkten unerheblich. Nur die Doppelbelastung des Einheitswertes mit der Vermögensteuer schlägt geringfügig zu Buche. Sehr groß ist der Unterschied allerdings im Falle des Zwischenverkaufs, weil Veräußerungsgewinne nur bei den gewerblichen Anlegern zu versteuern sind.

Der Zwischenverkauf ist für Privatanleger ein Vorteil, weil er zusätzliche Abschreibungsmöglichkeiten schafft, ohne daß dafür der Preis einer Besteuerung von Veräußerungserlösen zu zahlen wäre. Er ist jedoch für gewerbliche Unternehmen ein Nachteil, weil die Steuer auf die Veräußerungserlöse sofort und in voller Höhe greift, während der Vorteil einer erhöhten Abschreibungsbasis beim Erwerber erst im Laufe der Zeit zu Steuerersparnissen führt. Der extrem hohe Wert von 6,6 %, den Abbildung 8.2 für diesen Fall aufweist, zeigt deutlich, daß gewerbliche Unternehmen aus steuerlichen Gründen kein Interesse an einem Zwischenverkauf haben können.

Der Nachteil für die gewerblichen Unternehmen kann vermindert werden, wenn dem Zwischenverkauf der Neuerwerb eines anderen Objektes folgt, auf das die Veräußerungserlöse steuerfrei übertragen werden können. Er verkehrt sich indes nicht in einen Vorteil, denn die mit der Veräußerung aufgedeckten stillen Reserven müssen auf das neu erworbene Objekt übertragen werden und mindern dessen Abschreibungsbasis.

**8120** Deutlich höher als die erforderliche Bruttorendite beim Mietwohnungsneubau ist jene beim Gewerbebau (5,1 %) und bei industriellen Anlageobjekten. Wenn die steuerliche und die tatsächliche Lebensdauer mit 12 Jahren angesetzt und ein optimaler Wechsel zwischen der degressiven und der linearen Abschreibung angenommen wird, liegt die erforderliche Bruttorendite der Industrieanlagen bei 6,1 %, ist also doppelt so hoch wie im Mietwohnungsneubau. Darf bei gleicher ökonomischer Lebensdauer die Abschreibung schon in 10 Jahren erfolgen, so sinkt die erforderliche Bruttorendite der Industrieanlage auf 5,7 %, ein Wert, der allerdings immer noch erheblich über dem Wert von 4,6 % liegt, der für den Mietwohnungsneubau gilt.

**8121** Unter den privaten Investitionen im Wohnungsbau wird mit 5,0 % der höchste Wert der erforderlichen Bruttorendite bei Modernisierungsinvestitionen (nachträglicher Herstellungsaufwand) ohne Zwischenverkauf erreicht. Modernisierungsinvestitionen werden steuerlich ungünstiger als Neubauinvestitionen behandelt, weil einerseits von einer längeren steuerlichen Abschreibungsperiode, andererseits aber von einer kürzeren ökonomischen Lebensdauer auszugehen ist. Bei den Berechnungen wurde die ökonomische und die steuerliche Lebensdauer mit 50 Jahren angesetzt. Selbst die regelmäßige Auffrischung der Abschreibungen durch Zwischenverkauf kann die effektive Steuerbelastung der Modernisierungsinvestitionen nicht negativ machen. Mit 3,4 % liegt die notwendige Bruttorendite immer noch über der Bruttorendite von 3,1 %, die eine Sanierungsinvestition erfordert, wenn sie als Instandhaltungsaufwand verbucht werden kann, sofern keine Zwischenverkäufe vorgenommen werden.

**8122** Im ganzen legen die Berechnungen der Kommission nahe, daß der Wohnungsbau deutliche Vorteile gegenüber dem industriellen Sektor genießt. Die effektive Steuerbelastung für industrielle Anlagen und Gewerbebauten liegt etwa bei zwei Dritteln der effektiven Steuerbelastung von Finanzanlagen, und die effektive Steuerbelastung beim Mietwohnungsneubau ohne Zwischenverkauf liegt bei einem Drittel. Damit ist die Besteuerung des Wohnungsbaus näher bei der Cash-Flow-Besteuerung als bei der Einkommensbesteuerung in ihrer theoretischen Extremform (Schanz-Haig-Simons), ein Eindruck, der sich im Hinblick auf die Steuervorteile des Zwischenverkaufs durch Privatanleger noch verstärkt. Das Steuersystem in seiner Gesamtheit verletzt damit die Bedingungen der intersektoralen Neutralität. Jedoch kommt die Besteuerung des Mietwohnungsbaus, insbesondere wenn man die Möglichkeiten des privaten Zwischenverkaufs mit berücksichtigt, dem Ziel der intertemporalen Neutralität verhältnismäßig nahe. Den professionellen Kapitalanlegern im Mietwohnungsbau verbleibt nämlich eine Nettorendite auf ihr eingesetztes Kapital, die näher bei der tatsächlich erwirtschafteten Bruttorendite liegt, als dies bei anderen Investitionen der Fall ist. Die Anreize, durch Konsumverzicht Wohnraum zu schaffen, werden insofern durch das Steuersystem nur mäßig stark beeinträchtigt.

**8123** Die Kommission würde ihr Mandat überdehnen, wenn sie dem Gesetzgeber Ratschläge geben würde, wie er die Benachteiligung industrieller Investitionen beseitigen sollte. Allerdings wäre es wohl falsch, aus Symmetriegründen alle Formen der Sachkapitalbildung gleichmäßig zu diskriminieren. Das Ziel der intersektoralen Neutralität sollte gegenüber dem Ziel, in möglichst vielen Sektoren intertemporale Neutralität herzustellen, zurückstehen. Grundle-

genden Änderungsbedarf bei der Besteuerung professioneller Anleger im Wohnungsbau sieht die Kommission daher nicht. Der Wohnungssektor ist auf einem Wege vorangeschritten, auf den sich vielleicht einmal das gesamte System der Kapitaleinkommensbesteuerung begeben wird.

### Lineare versus degressive Abschreibung

**8124** Eine der vieldiskutierten Fragen der Steuerpolitik bezieht sich auf den Vergleich zwischen linearer und geometrisch degressiver Abschreibung von Wohnimmobilien, wie sie in den Paragraphen 7 IV und 7 V des Einkommensteuergesetzes (EStG) spezifiziert sind. Bisweilen wird versucht, mit Plausibilitätsargumenten eine der beiden Methoden gegenüber der anderen als ökonomisch „richtig" herauszustellen.

Die Rechnungen der Kommission zeigen, daß keine der beiden Abschreibungsmethoden diese Kennzeichnung rechtfertigt. Unter den im vorigen Abschnitt genannten Voraussetzungen hat die erforderliche Bruttorendite einer privaten Investition in den Mietwohnungsbau bei einer Abschreibung gemäß § 7 V EStG eine Höhe von 4,5 %, und jene bei einer Abschreibung gemäß § 7 IV EStG hat eine Höhe von 5,0 %. Beide Werte liegen zwischen dem Brutto- und dem Nettozinssatz (7,5 % bzw. 3,0 %), was cum grano salis bedeutet, daß die steuerlich anerkannten Abschreibungen zwischen der ökonomischen Abschreibung und der Sofortabschreibung liegen.

Der Unterschied in der erforderlichen Bruttorendite beträgt 0,5 Prozentpunkte. Der Zinsnachteil einer späteren Abschreibung im linearen Fall ist offensichtlich erheblich. Er ist aber nicht so erheblich, daß der Vorteil des privaten Mietwohnungsbaus gegenüber den beispielhaften industriellen Anlageinvestitionen, wie er sich in den erforderlichen Bruttorenditen ausdrückt, zum Verschwinden gebracht werden könnte. Der Vorteil liegt mindestens noch bei 0,7 Prozentpunkten.

**8125** Für die Höhe der erforderlichen Bruttorendite ist der Barwert der Abschreibung, nicht ihr zeitliches Verlaufsmuster relevant. Die Kommission hat berechnet, bei welcher steuerlichen Lebensdauer eine lineare Abschreibung die gleiche Bruttorendite erforderlich machen würde wie die degressive Abschreibung nach § 7 V EStG. Das Ergebnis ist 23 Jahre. Gegenüber der jetzigen Fassung müßte also ein novellierter § 7 V EStG eine um 17 Jahre verkürzte Abschreibungsperiode vorsehen, wenn trotz des Übergangs auf lineare Abschreibungen keine Änderung des Investitionsanreizes stattfinden soll.

### Steuerflucht in den Wohnungsbau?

**8126** Der Vorteil der vergleichsweise niedrigen erforderlichen Bruttorenditen in der Wohnungswirtschaft ist das Spiegelbild eines allgemein sehr hohen Niveaus der Kapitaleinkommensbesteuerung. Ohne Besteuerung lägen die erforderlichen Bruttorenditen sämtlicher Investitionsalternativen beim Bruttozinssatz, der dann freilich wohl niedriger läge. Erst die Besteuerung drückt die erforderlichen Bruttorendite unter den Bruttozinssatz, in der Wohnungswirtschaft zwar mehr als in der Industrie, aber grundsätzlich bei allen betrachteten Investitionsalternativen.

**8127** Die Besteuerung würde zwar dann keine Änderung der erforderlichen Bruttorenditen induzieren, wenn das Steuersystem durchgängig nach den Prinzipien von Schanz, Haig und Simons konstruiert wäre, wenn also sämtliche realisierten und nichtrealisierten Wertzuwächse der Besteuerung unterlägen und wenn steuerliche Abschreibungen nur in dem Maße erlaubt wären, wie tatsächlich Minderungen des Marktwerts der Immobilie auftreten. In diesem Fall könnte es nicht vorkommen, daß der Renditevergleich der Investoren zwischen einer Kapitalmarktanlage und einer Immobilieninvestition durch die Besteuerung verzerrt wird, denn beide Alternativen werden ja der gleichen Steuerlast unterworfen.

Wenn indes, wie es beim deutschen Steuerrecht aus guten Gründen der Fall ist, Wertzuwächse nicht besteuert oder steuerliche Abschreibungen über die tatsächliche Marktwertminderung hinaus erlaubt werden, dann verschieben sich die Gewichte auf der Waagschale zugunsten der realen Investitionen, und zwar um so mehr, je höher der Einkommensteuersatz ist. Eine Steuersatzerhöhung vergrößert zwar den Steuerkeil zwischen erforderlicher Bruttorendite und Nettorealzinssatz und vermindert so die Anreize, überhaupt Sparkapital zu bilden. Indem sie jedoch die erforderliche Bruttorendite unter den Bruttorealzinssatz drückt, erhöht sie die Attraktivität realer Investitionen im Vergleich zu Finanzinvestitionen.

Dieser Effekt, der in der Literatur als „Steuerparadoxon" bezeichnet wird, ist für das Verständnis der Steuerwirkungen am Wohnungsmarkt von großer Bedeutung, denn wie Abbildung 8.2 gezeigt hat, ist dort die Abweichung vom Schanz-Haig-Simons-Konzept der Besteuerung besonders groß. Mit der Erhöhung des Einkommensteuersatzes fallen die erforderlichen Bruttorenditen in der Wohnungswirtschaft nicht nur im Vergleich zu Finanzinvestitionen, sondern auch im Vergleich zu industriellen Investitionen. Es kommt deshalb zu einer Substitution industrieller durch wohnungswirtschaftliche Investitionen, ein Prozeß, den man als Steuerflucht in den Wohnungsbau interpretieren kann.

**8128** Unter den Bedingungen der eingangs erwähnten Simulationsstudie führt diese Steuerflucht zu paradoxen Überwälzungseffekten der Einkommensteuer. Bei einer Erhöhung dieser Steuer steigen die Werte der Immobilien, und da sich die Neubautätigkeit verstärkt, fallen die Mieten, was den Mietern Realeinkommensgewinne verspricht. Nach den Musterrechnungen der Studie beträgt die Werterhöhung bei den Immobilien etwa 25 vH des Barwertes der zusätzlichen Steuereinnahmen im Wohnungssektor, und die Mietbelastung fällt um etwa ein Viertel dieses Barwertes.

Dieses Ergebnis hat einen rein positiven Charakter und läßt sich nicht normativ interpretieren. Insbesondere läßt sich im Gegensatz zum ersten Anschein nicht schließen, daß eine Steuererhöhung volkswirt-

schaftlich wünschenswert wäre. Das Steuerparadoxon beruht allein auf dem Phänomen der Steuerflucht aus anderen Sektoren. Den komparativen Vorteilen in der Wohnungswirtschaft stehen dort Nachteile in Form von Vermögens- und Produktionseinbußen gegenüber, die bei einer volkswirtschaftlichen Bewertung des Ergebnisses der positiven Modellanalyse ebenfalls beachtet werden müssen. Erwägungen zur intersektoralen Effizienz stehen einer vordergründigen Interpretation des Steuerparadoxons entgegen.

### Die Rolle der Inflation

**8129** Da das Steuersystem auf nominale Einkommensgrößen ausgerichtet ist, hängen seine realen Belastungswirkungen maßgeblich von der Veränderung des Preisniveaus ab. Auch dann, wenn die Veränderung des Preisniveaus von den Marktteilnehmern korrekt antizipiert wird und niemand Überraschungen erlebt, ist zu erwarten, daß die Inflation reale Effekte auf die Investitionstätigkeit ausübt.

**8130** Die Wirkungen der Inflation auf die Investitionstätigkeit werden maßgeblich davon bestimmt, wie die erforderliche Bruttorendite beeinflußt wird. Die Änderung der erforderlichen Bruttorendite hängt von der Änderung der Nettorealzinsen und der Änderung der effektiven Steuerbelastung einer marginalen Kapitaleinheit ab. Sicherlich ist davon auszugehen, daß der Nominalzins mit der Inflation steigt. Die Frage ist nur, um wieviel er steigt. Steigt der Nominalzins um den gleichen Betrag wie die Inflationsrate, dann bleibt der Bruttorealzins (Zins minus Inflationsrate) konstant, doch der Nettorealzins (Zins nach Steuern minus Inflationsrate) fällt, weil die Steuerbelastung mit dem Nominalzins steigt.[1])

Die Steuertheorie hat mehrere Effekte dargestellt und erläutert, die die Inflation auf das Zinsniveau ausübt. Es würde wenig Sinn machen, sie im Rahmen dieses Gutachtens im einzelnen nachzuzeichnen. Es ist nämlich äußerst schwierig, die Nettowirkung zu ermitteln. Als gesichert kann nur gelten, daß mit einer Anpassung der Nominalzinsen, die die Nettorealzinsen konstant halten würde, nicht zu rechnen ist. Es ist davon auszugehen, daß die Nettorealzinssätze umso niedriger sein werden, je höher die Inflationsrate ist. Unklar ist, ob der Nominalzins um mehr oder weniger als die Inflationsrate steigt, ob also der Bruttorealzins mit der Inflation steigt oder fällt.

Die Kommission hat die oben für eine Inflationsrate von 3 vH angestellten Berechnungen auf alternative Werte der Inflationsrate erweitert und ist dabei von einer Konstanz des Bruttorealzinssatzes ausgegangen. Diese Annahme dürfte den empirischen Gegebenheiten in erster Näherung entsprechen. Sie hat zur Folge, daß inflationsbedingt die erforderliche reale Bruttorendite sämtlicher untersuchter Sachvermögensinvestitionen sinkt. Dies wäre freilich eine Gleichgewichtslösung, bei der man leicht übersehen könnte, daß zu einer inflationsbedingten Absenkung aller relevanten Nettorenditen des Kapitals eine Absenkung des Niveaus von Sparen und Investieren in der Volkswirtschaft insgesamt gehören könnte.

**8131** Robuster und von der Annahme eines konstanten Bruttorealzinses weitgehend unabhängig sind die erzielten Ergebnisse zum Einfluß der Inflation auf die Höhe der effektiven Steuerbelastungen, die in Tabelle 8.1 zusammengestellt sind. Für die allokative Beurteilung der Wirkung des Steuersystems sind die effektiven Steuerbelastungen fast wichtiger als die erforderlichen Bruttorenditen selbst; denn sie messen den Unterschied zwischen der Rentabilität vor Steuern, die das Kapital erwirtschaften muß, und dem Zinssatz nach Steuern, den der Investor bei einer Kapitalmarktanlage für sein Eigenkapital erzielt.

Tabelle 8.1:

**Effektive Steuerbelastungen bei Inflation**

| Investitionstyp | Effektive Steuerbelastung bei einer Inflationsrate von | | |
|---|---|---|---|
| | 0 vH | 3 vH | 5 vH |
| Finanzanlage, Privatanleger | 1,6 | 3,0 | 4,0 |
| Industrielle Anlage, KapGes, 12/12 Jahre | 2,3 | 3,1 | 3,6 |
| Industrielle Anlage, KapGes, 12/10 Jahre | 1,9 | 2,7 | 3,1 |
| Gewerbebau, KapGes, 40/25 Jahre | 1,1 | 2,1 | 2,6 |
| Mietwohnung, Neubau, KapGes, 70/40 Jahre | 0,9 | 1,6 | 2,0 |
| Mietwohnung, Neubau, KapGes, 70 Jahre, ZV | 2,0 | 3,6 | 4,6 |
| Mietwohnung, Neubau, Privat, 70/40 Jahre | 1,2 | 1,5 | 1,7 |
| Mietwohnung, Neubau, Privat, 70 Jahre, ZV | 0,1 | –0,9 | –2,5 |
| Modernisierung, Privat, 50/50 Jahre | 1,5 | 2,0 | 2,1 |
| Modernisierung, Privat, 50 Jahre, ZV | 1,3 | 0,5 | -0,4 |
| Erhaltungsaufwand, Privat, 50/1 Jahre | 0,1 | 0,1 | 0,2 |

Legende: Art der Investition, Rechtsform des Investors, tatsächliche Lebensdauer/steuerliche Abschreibungsdauer, Zwischenverkauf (ZV). Angenommener Realzins 4,5 %. Die effektive Steuerbelastung ist die Differenz zwischen der erforderlichen Rentabilität (Bruttorendite) der betrachteten Investition in Prozent des Kapitaleinsatzes und dem Zinssatz nach Steuern (Nettorendite), die der Investor auf sein eingesetztes Eigenkapital erzielt, in allen Fällen real gerechnet. Vgl. auch Legende der Abbildung 8.2.

---

[1]) Beispiel: Die Grenzsteuerbelastung sei 50 vH. Eine Inflation von 3 vH erhöhe den Zinssatz von 4,5 % auf 7,5 %. Ohne Inflation ist der Bruttorealzins = 4,5 % und der Nettorealzins = 0,5 x 4,5 % = 2,25 %. Mit Inflation verbleibt der Bruttorealzins bei 4,5 %, doch der Nettorealzins fällt auf 0,5 x 7,5 % – 3 % = 0,75 %.

hält, wobei es praktisch gleichgültig ist, ob dieser Unterschied anhand der nominalen oder realen Renditen berechnet wird.

**8132** Bemerkenswert an den Ergebnissen der Tabelle ist zunächst, daß mit Ausnahme zweier Fälle die effektiven Steuerbelastungen monoton mit der Höhe der Inflationsrate steigen. Ursächlich dafür ist vor allem die Scheingewinnbesteuerung durch die inflationäre Erosion der Abschreibungsrechte. Abschreibungen, die in einer Zeit stabiler Preise ausreichen, die notwendigen Ersatzinvestitionen zu finanzieren, verlieren diese Eigenschaft bei Inflation. Die steigenden Preise der Kapitalgüter erfordern eine Erhöhung der Abschreibungsbeträge, die das an Nominalwerten ausgerichtete Steuersystem dem Investor verweigert. Die Folge ist eine Erhöhung der faktischen Steuerbelastung bei Inflation. Im Falle der Besteuerung der Veräußerungserlöse beim gewerblichen Mietwohnungsbau mit Zwischenverkauf kommt hinzu, daß auch der rein inflationär aufgeblähte Teil des Veräußerungserlöses der Besteuerung unterworfen wird, ohne daß der Käufer einen entsprechenden Abzugsposten geltend machen könnte. Die zusätzlichen Abschreibungen beim Käufer fallen ja erst im Laufe der Zeit an. Dieser Effekt treibt die effektive Steuerbelastung im Falle des Zwischenverkaufs und bei einer Inflationsrate von 5 vH auf den Spitzenwert von 4,6 vH. Dieser Wert verkörpert, da man ihn dimensionsmäßig wie einen an den Staat zu zahlenden Zins interpretieren kann, eine extrem hohe Belastung der Investition in den gewerblichen Mietwohnungsbau.

**8133** Die Ausnahmen beziehen sich auf die zwei anderen Fälle mit Zwischenverkauf, die beide durch eine Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne gekennzeichnet sind (vorletzte und viertletzte Zeile von Tabelle 8.1). Wie die erste Spalte des Tabellenfaches zeigt, führt die Möglichkeit des Zwischenverkaufs bei Privatanlegern auch im Falle einer inflationsfreien Entwicklung stets zu einer Minderung der effektiven Steuerbelastungen (und der erforderlichen Bruttorendite). Der Grund liegt darin, daß die steuerlich anerkannten Abschreibungen stets großzügiger sind, als es der tatsächlichen Marktwertminderung der betrachteten Anlageobjekte entspricht. Die Neuberechnung der steuerlichen Abschreibungsbasis nach einem Verkauf führt deshalb dazu, daß insgesamt mehr als 100 vH des ursprünglichen Herstellungswertes abgeschrieben werden kann. Mit der Inflation fällt zwar trotz einer inflationsbedingt erhöhten AfA-Basis des Erwerbers der reale Wert der mit dem Zwischenverkauf gewonnenen Abschreibungsmöglichkeiten. Jedoch führt die Senkung des Nettorealzinssatzes in den zwei genannten Fällen dennoch zu einer Erhöhung des Barwertes aller realen Abschreibungsmöglichkeiten mit der Folge, daß sich die effektive Steuerbelastung verringert.

**8134** Während, abgesehen von der Problematik des Zwischenverkaufs, alle Investitionstypen von der Scheingewinnbesteuerung in Mitleidenschaft gezogen werden, zeigen die Berechnungen, daß Immobilieninvestitionen insgesamt etwas weniger von der Last der Scheingewinnbesteuerung betroffen sind als industrielle Investitionen. Während eine Inflation von 5 % die effektive Steuerbelastung bei der industriellen Anlage mit einer steuerlichen und ökonomischen Lebensdauer von 12 Jahren um 1,3 Prozentpunkte erhöht, erhöht sie diese Belastung beim gewerblichen Mietwohnungsbau nur um 1,1 Prozentpunkte und beim Privatvermieter gar nur um 0,5 Prozentpunkte. Dieser Effekt ist auf die extrem unterschiedliche Lebensdauer der Anlagen zurückzuführen. Obwohl die Entwertung gegebener Abschreibungsbeträge bei einer Verlängerung der Frist seit der Herstellung größer wird, schlägt per saldo zugunsten der Immobilie zu Buche, daß bei ihr pro Jahr relativ wenig abzuschreiben ist und daß das Problem der Fehlbewertung der Abschreibungsbeträge insofern weniger bedeutsam als bei den vergleichsweise kurzlebigen Industrieinvestitionen ist. Die Scheingewinnbesteuerung trifft Lagerinvestitionen mit einer extrem kurzen Lebensdauer am härtesten und belastet unendlich lange lebende Wirtschaftsgüter, die nie abzuschreiben sind, nicht. Die in den Modellrechnungen betrachteten Musterinvestitionen der Industrie und der Wohnungswirtschaft liegen zwar nicht in der Nähe der Extreme. Dennoch sind diese geeignet, die den Rechenergebnissen zugrunde liegenden Effekte intuitiv einsichtig zu machen. (Vgl. auch Ziffer 9117.)

**8135** Alles in allem ist festzustellen, daß die Inflation sowohl die industriellen als auch die wohnungswirtschaftlichen Investitionen belastet und insofern einen negativen Einfluß auf die Kapitalbildung ausübt. Daß der negative Einfluß auf die Wohnungswirtschaft etwas geringer ist, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch dieser Wirtschaftszweig ein hohes Interesse an einer auf einen stabilen Geldwert ausgerichteten Wirtschaftspolitik haben sollte.

## 3. Die Vorschläge für eine Reform

### Implikationen der Analyse für eine Reform

**8136** Die Untersuchungen der Kommission zeigen, daß der Mietwohnungsbau zwar einer geringeren effektiven Steuerbelastung als die typische Industrieinvestition unterworfen ist, daß aber die Grenze zwischen einer Nettobesteuerung und einer Nettoförderung im allgemeinen nicht überschritten wird. Nur in Ausnahmefällen, die mit der Möglichkeit der Steuerarbitrage durch Zwischenverkauf zu tun haben, muß im engeren Sinne von einer Förderung des Wohnungsbaus gesprochen werden. Angesichts der Bedeutung des Wohnungsbaus für die volkswirtschaftliche Kapitalbildung und die Versorgung zukünftiger Generationen hält es die Kommission nicht für ratsam, die vergleichsweise hohe Steuerbelastung der Industrie zum Maßstab für den Wohnungsbau zu nehmen. Umgekehrt würde eher ein Schuh daraus, denn die Besteuerung des Wohnungsbaus kommt dem Ideal der intertemporal neutralen Besteuerung näher als die Besteuerung industrieller Anlageinvestitionen.

**8137** Als hinderlich für die Kapitalbildung wurde der Effekt der Scheingewinnbesteuerung herausgestellt. Auf dem Wege über eine Entwertung von Abschreibungsrechten führt die Inflation in der Regel zu einem starken Anstieg der effektiven Steuerbela-

stungen, die in dieser Form nicht tolerabel sind. Es ist nur eine theoretische Möglichkeit, das Problem durch eine Indexierung der Abschreibungsbeträge lösen zu wollen; denn eine solche Indexierung müßte Flickwerk bleiben. Die Indexierung würde den Widerstand gegen eine inflationäre Geldpolitik senken und in anderen Bereichen der Ökonomie nur noch größere Verzerrungen hervorrufen. Das Problem muß daher an der Wurzel bekämpft werden – durch eine konsequent auf Stabilität des Geldwerts gerichtete Politik. Dies betrifft vor allem die Geldpolitik, aber nicht nur sie allein.

**8138** Steuerpolitischen Reformbedarf sieht die Kommission aufgrund der vorgetragenen Analyse nur in zwei Fällen: beim Problem des Zwischenverkaufs und bei den Modernisierungsinvestitionen. Im einen Fall ist die Steuerbelastung zu niedrig, im anderen zu hoch.

### Verminderte Anreize für.den Zwischenverkauf

**8139** Die Berechnungen haben gezeigt, daß der Zwischenverkauf bei Privatanlegern, die Veräußerungsgewinne nicht versteuern müssen, zu einer erheblichen Verminderung der effektiven Steuerbelastungen führt. Die erforderliche Bruttorendite für Investitionen im privaten Mietwohnungsneubau fällt durch Zwischenverkäufe, die im Rhythmus von 20 Jahren durchgeführt werden, immerhin um 2,4 Prozentpunkte und läßt die effektive Steuerbelastung negativ werden. Der Grund für diese Wirkung des Zwischenverkaufs liegt in der Auffrischung der Abschreibungsbasis, die mit ihm einhergeht und insbesondere im Falle einer Ausnutzung der degressiven Abschreibung gemäß § 7 V EStG stark zu Buche schlägt. Die aus der Auffrischung der Abschreibungsbasis entstehenden Anreize zur Steuerarbitrage sind zu erheblich, als daß sie in dieser Form Bestand haben sollten.

Zur Verminderung des Arbitrageanreizes sind grundsätzlich zwei Wege denkbar, die einander nicht ausschließen: Eine weitere Einschränkung der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen (über den § 23 EStG hinaus) oder ein anderes Zeitprofil für die steuerlichen Abschreibungen.

**8140** Zunächst könnte man daran denken, Veräußerungsgewinne in der Wohnungswirtschaft grundsätzlich zu besteuern. Doch sprechen dagegen gewichtige Gründe, von denen die nicht zu unterschätzende Zunahme des Steuerverwaltungsaufwandes vielleicht noch der geringste ist. Ein solcher Schritt berührte Grundprinzipien des in Deutschland gewachsenen Steuersystems. Zu beachten ist auch, daß ein wesentlicher Investitionsanreiz für den Wohnungsbau entfallen würde.

Wie die Berechnungen für den Fall gewerblicher Investitionen gezeigt haben (fünfte und sechste Säule der Abbildung 8.2) würde die Maßnahme im übrigen weit über das Ziel hinausschießen. Es würde nicht einfach nur verhindert, daß die effektive Steuerbelastung durch einen Zwischenverkauf negativ werden kann, vielmehr käme es dann im Falle des Zwischenverkaufs zu einem starken Anstieg dieser Belastung. Eine solche Wirkung kann nicht erwünscht sein, weil sie eine erhebliche Einschränkung der Fungibilität des Immobilienvermögens mit sich brächte.

Bei gewerblichen Immobilien hat der Gesetzgeber mit § 6 b EStG für den gewerblichen Mietwohnungsbau Möglichkeiten geschaffen, der Mehrbelastung durch Veräußerung zu entgehen, indem stille Reserven auf neu erworbene Immobilien übertragen werden können. Eine solche Regelung wäre für nichtgewerbliche Investoren aber wohl zu kompliziert.

**8141** Die Kommission hat auch eine Buchwertverknüpfung erwogen. Die Idee ist: Wenn Wertsteigerungen steuerfrei bleiben, dann sollte der Käufer einer Immobilie auch nur vom Restbuchwert beim Verkäufer abschreiben dürfen, also mit den Beträgen, die dieser hätte geltend machen können. Eine Mehrfachbegünstigung des Objekts würde auf diese Weise vermieden. So einleuchtend dieser Vorschlag sein mag, so sind doch steuerrechtliche, sogar verfassungsrechtliche Bedenken nicht zu übersehen. Steuerrechtlich ist nämlich der Anschaffende zu betrachten, dessen tatsächlich aufgewendeten Anschaffungskosten auf die Nutzungsdauer zu verteilen sind. Die AfA-Bemessungsgrundlage „Restbuchwert" würde Anschaffungskosten negieren, obwohl sie entstanden sind.

**8142** Verfassungsrechtlich unbedenklich wäre die Nachversteuerung der Differenz zwischen der Abschreibung nach § 7 IV und § 7 V EStG, wobei der Erwerber diesen Teil als Sofortabschreibung geltend machen dürfte. Eine Folge würde freilich darin bestehen, daß der Preis der Wohnimmobilie entsprechend steigt. Wenn Veräußerer und Erwerber zufällig gleich einkommensstark und ihre einkommensteuerlichen Grenzbelastungen gleich hoch sind, ist der steuerliche Nachteil, den der Veräußerer hinnehmen muß, gerade gleich dem steuerlichen Vorteil, der dem Erwerber zufällt. Unter idealen Marktbedingungen entspräche die Erhöhung des Immobilienpreises gerade dieser Vorteilsverlagerung. Die Erhöhung des Immobilienpreises wäre geringer, wenn der Erwerber, wie es für die hier erörterten Fälle unerwünschter Steuerarbitrage typisch sein dürfte, einen geringeren Grenzsteuersatz hätte als der Veräußerer. Die Erhöhung des Immobilienpreises wäre größer, wenn das Gegenteil zutrifft, was auch vorkommen dürfte Kurz: Eine Notlösung böte die Regelung schon, aber keine gute Lösung.

**8143** In einigen romanischen Kantonen der Schweiz gibt es eine gegenüber deutschen Verhältnissen drastisch verlängerte Spekulationsfrist für Wohnimmobilien, während derer die Veräußerungsgewinne voll der Steuer unterliegen. Danach gibt es für die über die Spekulationsfrist hinausgehende Zeit eine „Wartefrist". Mit zunehmendem Ablauf der Wartefrist wird ein fallender Teil der Veräußerungsgewinne der Steuerbemessungsgrundlage zugewiesen. Dem auf nachhaltige Vermietung ausgerichteten Investor würden dadurch die Steuervorteile in vollem Umfange belassen, indessen nicht dem Arbitrageur.

Die Idee mag bestechend sein. Doch darf man die mit der Realisierung verbundenen Probleme nicht übersehen. Sie ergeben sich zum einen daraus, daß die

Einführung eines differenzierten Systems von Spekulationsfristen ins deutsche Einkommensteuerrecht notwendig wäre. Dies wäre steuerverwaltungsmäßig wie auch steuergerichtlich nur schwer handhabbar. Zum anderen könnten vermögenspolitische Erwägungen gebieten, Ausnahmetatbestände zu schaffen, aufgrund derer Vermögensübergänge innerhalb der Familie in großzügigem Maße freigestellt werden. Das würde die Schwierigkeiten für die Steuerverwaltung und die Gerichte potenzieren. Dennoch könnte man erwägen, dem Schweizer Modell näherzutreten, gäbe es nicht eine andere Maßnahme, die sich zugleich als einfacher und als besser erweist.

**8144** Die vorzugswürdige Maßnahme besteht darin, die degressive Abschreibung gemäß § 7 V EStG abzuschaffen und statt dessen für Neubauten die Abschreibung in gleichen Jahresbeträgen auf jährlich 4 vH der Herstellungskosten bzw. der Anschaffungskosten anzuheben, wie dies bereits bei Gebäuden, die in einem Betriebsvermögen gehalten werden, der Fall ist. Diese „Abschreibungsvergünstigung" sollte nur für Bauherren und Ersterwerber gelten, während es für Erwerber aus dem gebrauchten Bestand bei der linearen Abschreibung in Höhe von 2 % nach der geltenden Regelung bleiben sollte (§ 7 IV EStG). Wie die oben erwähnten Berechnungen gezeigt haben, brächte das neue Zeitprofil der Abschreibungen dem auf langfristige Vermietung seiner Wohnimmobilien ausgerichteten Investor praktisch keine Ertragseinbußen. Der Attraktivität der Steuerarbitrage mit Wohnimmobilien würde jedoch in erheblichem Umfang Schwung genommen. Im übrigen würde man der Vereinfachung des Steuerrechts in diesem Bereich ein gutes Stück näher kommen. Die Kommission spricht sich daher für diese Maßnahme aus.

### Beschleunigte Abschreibung bei Modernisierungsinvestitionen

**8145** Mit der fortschreitenden Alterung des deutschen Wohnungsbestandes werden Modernisierungsinvestitionen einen immer größeren Anteil an den Investitionen in Wohnungsimmobilien einnehmen und deshalb auch eine wachsende Bedeutung für die volkswirtschaftliche Kapitalbildung erlangen. Private Modernisierungsinvestitionen helfen, eine gesunde Sozialstruktur der Innenstädte zu bewahren, und sie sind das Komplement einer Politik, die sich eine Sanierung der Innenstädte zum Ziel gesetzt hat. Angesichts dieser Bedeutung gibt es wenig Veranlassung, sie steuerlich gegenüber dem Mietwohnungsbau zu benachteiligen.

**8146** Genau dies geschieht aber beim geltenden Steuerrecht. Während Mietwohnungsbauten in den Genuß einer degressiven und zudem schon nach 40 Jahren beendeten Abschreibung kommen, dürfen Modernisierungsinvestitionen normalerweise nur linear über insgesamt 50 Jahre abgeschrieben werden. Die so entstehende Steuermehrbelastung bewirkt nach den Berechnungen der Kommission (Abbildung 8.2) immerhin, daß die erforderliche Bruttorendite um 0,5 Prozentpunkte höher als beim Mietwohnungsbau liegt.

**8147** Die Kommission empfiehlt eine steuerliche Gleichbehandlung mit dem Mietwohnungsbau. Im Lichte der Diskussion des vorigen Abschnitts sollten auch Modernisierungsinvestitionen einschließlich des anschaffungsnahen Aufwands in den Genuß einer auf 25 Jahre beschränkten Periode mit linearen Abschreibungsbeträgen kommen. Diese Reform würde solche Investitionen steuerlich im Endergebnis so behandeln, wie es bei einer Ausweitung des Anwendungsbereichs der beschleunigten Abschreibung gemäß § 7 V EStG der Fall wäre.

Daß der normalen Instandsetzung immer auch Modernisierungselemente beigemischt sind und insoweit die sofortige Aufwandsverrechnung vergleichsweise zu großzügig erscheint, ist der Kommission bewußt. Gleichwohl ist dem Gesichtspunkt der Vereinfachung der Verwaltung bei der Abgrenzung von Erhaltungskosten und Herstellungskosten der Vorrang zu geben.

**8148** Bezüglich der „erhöhten Absetzungen bei Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen" (§ 7h EStG) und der „erhöhten Absetzungen bei Baudenkmalen" (§ 7i EStG) sieht die Kommission keinen Reformbedarf.

Bei beiden Bestimmungen sind Investitionen angesprochen, die (auch) im Interesse der Allgemeinheit durchgeführt werden, die also positive externe Effekte entfalten. Dem privaten Investor gebührt ein von der Allgemeinheit zu zahlendes Entgelt, das dem Wert möglichst gut entsprechen sollte, den seine Investition für die Allgemeinheit hat. Beide Fördermaßnahmen sind im übrigen als Substitut für direkte öffentliche Zahlungen an den Investor anzusehen (§ 7h I 4, § 7i I 7 EStG). Zwar hält die Kommission direkte öffentliche Zuschüsse für das geeignetere Mittel, um einschlägige private Investitionen in hinreichendem Umfang hervorzulocken. Sie lassen sich besser nach Maßgabe der durch diese Investitionen bewirkten externen Effekte dosieren und kosten fiskalisch weniger, weil sie nicht zu zusätzlicher Steuerarbitrage einladen. Indes fühlt sich die Kommission auch nicht gedrängt, die Abschaffung der §§ 7h und 7i EStG zu empfehlen.

### Sonderprobleme bei geschlossenen Immobilienfonds

**8149** Ein Sonderproblem, das in den Modellrechnungen nicht behandelt wurde, doch gleichwohl für die Betroffenen von großer Bedeutung ist, betrifft die Behandlung geschlossener Immobilienfonds im Rahmen der Einkommensteuer.

Der Übergang von der privaten Wohnungsvermietung in die Gewerblichkeit hat bei Einzelinvestoren und Gesellschaftern von Immobiliengesellschaften unterschiedliche Steuerfolgen. Generell gilt, daß es bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung auch dann bleibt, wenn die Vermieter-Tätigkeit umfangreich ist und einen kaufmännischen Geschäftsbetrieb erfordert. Kommt nun beim Einzelinvestor eine gewerbliche Komponente hinzu – etwa dadurch, daß er mehr als drei Mietobjekte innerhalb von fünf Jahren veräußert (man vergleiche dazu die sogenannte Drei-Objekte-Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs) –, so kommt es zu einer Aufspaltung dieser

dann sogenannten „gemischten Tätigkeit": Die gewerbliche Komponente wird unter den Gewinneinkünften erfaßt und besteuert, für den restlichen Bereich verbleibt es bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung. Anders ist es bei Personengesellschaften; bei ihnen setzt § 15 III Nr. 1 EStG diese Regelgrundsätze für die Beurteilung gemischter Tätigkeiten außer Kraft: Bei einer nur teilweise gewerblich tätigen Personengesellschaft gilt deren Tätigkeit „in vollem Umfang" als Gewerbebetrieb.

**8150** Damit ist bereits einer der steuerlichen Risikoaspekte sogenannter geschlossener Immobilienfonds angesprochen. Es handelt sich um vermögensverwaltende Kommanditgesellschaften oder BGB-Gesellschaften, die hinsichtlich ihrer Vermietertätigkeit Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung erzielen beziehungsweise erzielen wollen und die sich in der Vergangenheit als Sammelbecken für das Engagement von „Kleininvestoren" in den Wohnungsbau erwiesen haben. Im Renditekalkül und damit auch im Marketingkonzept eines geschlossenen Immobilienfonds spielen steuerrechtliche Bedingungen eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Durch hohe Abschreibungen und relativ viele Schuldzinsen („Hebelwirkung des Fremdkapitals") erzielt der Fondsinvestor hohe steuerliche Verluste, die ihm – wenn er sie mit anderen positiven Einkünften ausgleichen kann – große Steuerersparnisse bringen. Dies ist noch nichts besonderes; in vergleichbarer Weise profitieren gewerbliche Investoren im Mietwohnungsbau. Im Unterschied zum gewerblichen Investor ist der Fondsinvestor aber nicht der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen ausgesetzt, wenn die Immobilie veräußert wird oder der Investor seinen Fondsanteil veräußert.

**8151** Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß die Finanzverwaltung besonders kritisch darüber wacht, ob das Engagement eines Fondsinvestors noch mit der notwendigen Einkünfteerzielungsabsicht betrieben wird oder als steuerrechtlich irrelevante Liebhaberei angesehen werden muß. Liebhaberei wird angenommen, wenn der Fondsgesellschafter nicht damit rechnen kann, daß er während der voraussichtlichen Gesamtdauer seines Engagements einen „Totalüberschuß" erzielt, wobei sich dieser Totalüberschuß ohne die Einbeziehung von Wertsteigerungen beziehungsweise von Veräußerungsgewinnen ergeben muß.

Das besondere ist nun, daß die Finanzverwaltung Anhaltspunkte für die voraussichtliche Gesamtdauer des Engagements, von der mithin auszugehen ist, in aller Regel im Gesellschaftsvertrag finden wird – anders als beim Einzelinvestor, der das mögliche Ende seines Engagements entweder im Kopfe hat oder ad hoc entscheidet. Fondsanteile sind so gut wie nicht fungibel, so daß auf vertragliche Regelungen, die das „Aussteigen" (Liquidation des Fonds, Verkauf des Anteils, Option zur Rückgabe oder Übernahme des Anteils und dergleichen mehr) erlauben und seine Modalitäten bestimmen, praktisch nicht verzichtet werden kann. Häufig wird der Zeitpunkt für ein mögliches Ende des Engagements der Fondsgesellschafter so gewählt, daß die Frage, ob ein Totalüberschuß erwirtschaftet wird, nur vage zu beantworten ist und beträchtliche Beurteilungsspielräume der Finanzverwaltung eröffnet werden. Alles in allem wird man sagen können: Je mehr das gesellschaftsrechtliche Fondskonzept den Steuerersparniseffekt des Engagements in den Vordergrund stellen möchte, desto mehr wird es an die steuerliche Grenze von Liebhaberei vorstoßen und desto höher wird daher auch das Risiko sein, daß Investitionen durchgeführt werden, denen die Finanzverwaltung letztendlich den steuerlichen Segen verweigern muß.

**8152** Ein weiteres Risiko der steuerlichen Anerkennung von Fondskonzeptionen entsteht, wenn die Fondsgesellschafter einen Treuhänder vorgeschaltet haben. Gerade bei größeren Immobilienfonds ist ein solcher Treuhänder praktisch unentbehrlich, weil ansonsten eine Vielzahl von Gesellschaftern in das Handelsregister (bei Fonds in der Form einer Kommanditgesellschaft) oder in das Grundbuch (bei Fonds in der Rechtsform der Gesellschaft des bürgerlichen Rechts) eingetragen werden müßten. Nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs müssen in solchen Fällen unter bestimmten bisher nicht eindeutig präzisierten Voraussetzungen die Vermietereinkünfte dem Treuhänder und nicht den Fondsgesellschaftern als Treugebern zugerechnet werden. Diese erzielen mithin keine Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung mehr, sondern Einkünfte aus Kapitalvermögen in Form etwaiger Ausschüttungen, so daß die mit Sonderabschreibungen verbundenen Verlustzuweisungen steuerlich verpuffen.

**8153** Bei Fonds nach bürgerlichem Recht sind in jüngerer Zeit weitere Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendung des § 15 a EStG auf die Gesellschafter entstanden. Gemäß § 15 a V EStG gilt der auf Kommanditisten zugeschnittene § 15 a für BGB-Gesellschafter sinngemäß, soweit aufgrund einer vertraglichen Beschränkung ihre Haftung mit der eines Kommanditisten vergleichbar ist. Wird dies im Einzelfall bejaht, sind Verlustausgleich und Verlustabzug des Gesellschafters praktisch auf die Höhe seiner Kapitaleinlage beschränkt. Die Voraussetzungen, nach denen eine solche Vergleichbarkeit mit der Haftung eines Kommanditisten anzunehmen ist, sind im Gesetz nicht eindeutig geregelt. Eine Unklarheit ergibt sich vor allem dann, wenn – wie dies bei größeren Fonds regelmäßig geschieht – die Haftung eines Gesellschafters vertraglich im Verhältnis zu seiner Beteiligungsquote („quotal") eingeschränkt ist. Für die Beurteilung solcher Fälle hat die Finanzverwaltung seit längerer Zeit Richtlinien erlassen, die die bisherige Vertragspraxis auf ihre Vertragskonzepte abgestimmt hat mit der Folge, daß das §-15 a-Gesetz praktisch für keine der professionell konzipierten GbR-Fonds angewendet wurde. Neuerdings sieht sich diese Praxis durch die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs in Frage gestellt. Der Bundesfinanzhof neigt nunmehr offenbar dazu, die Vergleichbarkeit der vertraglich eingeschränkten Haftung eines BGB-Gesellschafters mit der gesetzlich eingeschränkten Kommanditisten-Haftung schon auf einer niedrigeren Stufe zu bejahen.

**8154** Fondskonzeptionen der geschilderten Art eine „gerechte" steuerliche Würdigung zukommen zu lassen, fällt Gesetzgeber, Finanzverwaltung und

Steuergerichten schwer. Je nach Volumen und Einzelausgestaltung läßt sich das gemeinsame Halten von Immobilienbesitz eher mit dem Engagement eines Einzelinvestors vergleichen, erreicht aber rasch Dimensionen, die den Fonds in die Nähe von Körperschaften rücken. Damit geraten geschlossene Immobilienfonds in die Nachbarschaft von Rechtsformen, die gerade auch mit Blick auf die Verlustberücksichtigung und die Versteuerung von Veräußerungsgewinnen gänzlich unterschiedliche steuerliche Folgen haben. Es kommt hinzu, daß die Praxis das vertragliche Fondskonzept häufig an der Maximierung von Steuerersparnissen ausrichtet und damit den Widerstand der Steuerbehörden geradezu provoziert. Daß es sich hier um steuerliches „Grenzgängertum" handelt mit dem Ziel, Steuerarbitragevorteile zu verwirklichen, zeigt sich auch daran, in welch aufgeblähtem Umfang es den Fondsinitiatoren gelingt, sogenannte Soft-Costs bei den Anlegern durchzusetzen. (Hier mögen aber auch Irrtümer über die Steuerwirkungen eine Rolle spielen.)

Andererseits dürfen solche Erscheinungsformen nicht den Blick dafür trüben, daß es durchaus Gestaltungen gibt, bei denen das Ziel der Steuerarbitrage in den Hintergrund tritt. Dort stehen der Erwerb und die Verwaltung einer größeren Wohnimmobilie im Vordergrund, die eben nur möglich sind, wenn sich mehrere zusammentun und ihr Eigenkapital zusammenwerfen. Von einem solchen Fall wird man um so eher ausgehen können, je personalistischer eine Fondsgesellschaft strukturiert ist. Umgekehrt werden Publikumsgesellschaften mit großen Fondsvolumen eher dazu konzipiert, den Gesellschaftern die Maximierung von Steuerersparnissen zu ermöglichen. Vor diesem differenzierten Ausgangsbefund wird gerade auch die jüngere Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs als ein Versuch verständlich, das Geben und Nehmen von Investor und Fiskus in ein einigermaßen ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

**8155** Einen durchschlagenden Anlaß, daß sich der Steuergesetzgeber des geschlossenen Immobilienfonds annimmt und gleichsam ein neues und eigenständiges Steuermodell schafft, sieht die Kommission nicht. Vielmehr ist zu erwarten, daß sich durch ihren Vorschlag, die degressive Abschreibung auf Gebäude abzuschaffen und für die Herstellung und den Ersterwerb einer Immobilie durchgängig eine lineare Abschreibung von 4 vH einzuführen, die steuerlichen Auswüchse in Form bestimmter Fondskonzepte mindern dürften.

Unabhängig davon empfiehlt die Kommission Maßnahmen, die den Investoren mehr Rechtssicherheit über die zukünftige steuerliche Behandlung ihres Engagements geben. Auf Dauer gesehen ist es kein guter Weg, wenn die Finanzverwaltung mit dem Mittel der Rechtsunsicherheit gegen Steuerarbitrageure vorgehen muß. Zwar überläßt es die Finanzverwaltung im sogenannten Zusagenerlaß dem Ermessen der Finanzämter, „verbindliche Auskünfte über die steuerliche Beurteilung genau bestimmter Sachverhalte zu erteilen, wenn dafür im Hinblick auf die erheblichen steuerlichen Auswirkungen ein besonderes Interesse besteht." Verbindliche Auskünfte werden aber nicht erteilt „in Angelegenheiten, bei denen die Erzielung eines Steuervorteils im Vordergrund steht." Letzteres dürfte insbesondere auf Fondskonzepte, die Sonderabschreibungen in Anspruch nehmen, zutreffen. Die Kommission schlägt vor, für die steuerliche Beurteilung von Immobilienfonds, die Wohnungsinvestitionen zum Gegenstand haben, wenigstens grundsätzlich auf diese Einschränkung zu verzichten. Daß Sonderabschreibungen in Anspruch genommen werden und in der Anfangsphase Verluste entstehen, darf noch kein Grund sein, einem Fondsinvestor vor Eingehen seines Engagements die gebotene Klarheit darüber zu verweigern, ob mit einer steuerlichen Anerkennung zu rechnen ist oder nicht. Dabei mögen durchaus strenge Maßstäbe, wie sie etwa die bisherige Liebhaberei-Rechtsprechung prägen, angewandt werden.

Ob es darüberhinaus geboten ist, steuerliche Rechtssicherheit auch durch Präzisierung der anzuwendenden materiellen Beurteilungskriterien anzustreben, erscheint vordergründig wünschenswert, wäre aber schon deshalb zweifelhaft, weil das Spektrum möglicher Gestaltungsformen äußerst breit ist. Derartige Klarstellungen sollten sich – wenn überhaupt – auf den organisationsrechtlichen Rahmen von Fondsgesellschaften beziehen, etwa auf die Frage der Vorschaltung von Treuhändern und den steuerlichen Konsequenzen daraus.

## II. Die Besteuerung des Grundvermögens

### 1. Die Grunderwerbsteuer

**8201** Die Grunderwerbsteuer ist eine Transaktionssteuer, denn der Tauschvorgang als solcher wird steuerlich belastet. Je häufiger eine Immobilie den Eigentümer wechselt, desto höher ist die Steuerlast, die sie unter ansonsten gleichen Bedingungen zu tragen hat. Wohnungspolitisch wäre es sinnvoll, den Verkehrsvorgang steuerlich zu verbilligen, so daß auch an eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer zu denken ist. Dabei wäre zu berücksichtigen, daß das Grunderwerbsteueraufkommen, das in die Haushalte der Länder (und nach näherer finanzausgleichsrechtlicher Regelung von diesen in die Haushalte der Gemeinden) fließt, derzeit circa 4,2 Milliarden DM beträgt und daher an ein Aufkommenssurrogat gedacht werden müßte.

Vor voreiligen Reformempfehlungen ist freilich zu warnen. Es müssen nämlich die steuergesetzlichen

und EG-rechtlichen Verknüpfungen mit der Umsatzsteuer bedacht werden.

Eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer würde den Druck auf die Bundesregierung massiv erhöhen, die in der 6. EG-Richtlinie ausnahmsweise zugelassene Befreiung des Grundstücksverkehrsgeschäftes von der Mehrwertsteuer auslaufen zu lassen. Die 6. EG-Richtlinie (im Art. 4 III) geht davon aus, daß auch Grundstücksveräußerungen durch einen Nichtunternehmer der Mehrwertsteuer unterliegen können. Als steuerbare Grundstücksveräußerungen werden die Lieferung von Baugrundstücken und die Lieferung von Gebäuden und Gebäudeteilen, sofern sie vor dem Erstbezug erfolgt, verstanden, wobei es in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten bleibt, den Begriff des Baugrundstücks sowie den des Erstbezugs zu definieren.

Zwar ergibt sich aus diesem gemeinschaftsrechtlichen Befund, daß eine Umsatzsteuerbarkeit von Grundstücksumsätzen bei einer Abschaffung der Grunderwerbsteuer nur partiell zum Zuge kommen würde. Gleichwohl ist die Kommission der Auffassung, daß man an der Institution der deutschen Grunderwerbsteuer nicht rühren sollte, da insgesamt eine Verteuerung der Transaktionen am Bodenmarkt zu erwarten wäre.

**8202** Auch großflächige Steuerbefreiungen für den Wohnungsbau – etwa nach dem Vorbild der früheren Grunderwerbsteuerbefreiung „zur Bebauung" – erscheinen steuerpolitisch schwer durchsetzbar, weil die Grunderwerbsteuerreform 1983 den Wegfall fast aller Befreiungstatbestände mit einer Verminderung des Steuersatzes von 7 vH auf 2 vH verkoppelt hat. Immerhin würden in einem solchen Falle circa 30 vH des Grunderwerbsteueraufkommens entfallen.

Zu denken ist allerdings an punktuelle Befreiungen. Bei der Einschaltung eines Bauträgers ist nach der inzwischen gefestigten Rechtsprechung des Bundesfinanzhof („Vertragsbündeltheorie") das gleiche Grundstück regelmäßig zweimal Gegenstand des Erwerbsvorgangs: einmal unbebaut und einmal bebaut. Eine Anrechnung der Steuer aus dem ersten Erwerbsvorgang wäre wohnungspolitisch wünschenswert.

Zu denken ist auch daran, Grundstücksgeschäfte zwischen Gemeinde und Privaten außerhalb eines förmlichen Umlegungsverfahrens aus Gründen der Bodenordnung (sog. „freiwillige Umlegung") steuerfrei zu stellen. Bislang sind nur Verkehrsvorgänge im Rahmen des gesetzlich geregelten förmlichen Umlegungsverfahrens mit einem Eigentumsübergang kraft Gesetzes grunderwerbsteuerbefreit (§ 1 I Nr. 3 Satz 2 Buchst. b GrEStG).

## 2. Ersatz der Grundsteuer durch eine Bodenwertsteuer

**8203** Die Grundsteuer ist eine geeignete Kommunalsteuer, weil Grundstückswerte und die Nutzbarkeit von Grundstücken in vielfältiger Weise durch Kommunalpolitik beeinflußt werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Grundsteuern örtlich zu differenzieren, ohne daß dadurch größere Nebenwirkungen entstehen. Die Grundsteuer als Kommunalsteuer wird häufig mit einem Äquivalenzargument gerechtfertigt: Grundstücke erfahren – anders als sonstiges Vermögen – durch die Kommunen ständig spezielle „Vorleistungen". Diese Vorleistungen ermöglichen die Nutzbarkeit von Grundstücken. Sie reichen von den überregionalen Infrastrukturnetzen bis hin zu der Pflege von Straßenbäumen. Der Begriff der „Vorleistung" ist dabei nicht eng zu sehen. Auch indirekt trägt die Gemeinde zum Wert von Grundstücken bei, indem sie sich als Standort für Bewohner und für das Gewerbe attraktiv macht und auf diese Weise zur Zahlungsbereitschaft der Grundstücksnutzer an diesem Standort beiträgt. Nur ein Teil dieser Leistungen der Gebietskörperschaften wird durch spezielle Gebühren und Beiträge abgegolten. Ein großer Teil – vor allem Leistungen betreffend, die nicht individuell zurechenbar sind – wird aus allgemeinen Steuern wie eben auch der Grundsteuer finanziert. Mit letzterer wird dem Äquivalenzgedanken insbesondere dadurch Rechnung getragen, daß sie unmittelbar in die kommunalen Kassen fließt und die Gemeinde durch ihr Hebesatzrecht das Aufkommen selbst bestimmt. Gemessen an dem Aufwand der Gebietskörperschaften, der nicht Umverteilungszwecken dient und wo immer möglich nach Äquivalenz-Gesichtspunkten abgegolten werden sollte, ist die Grundsteuer mit einem Gesamtvolumen von circa 11 Milliarden DM eine Steuer von geringem Aufkommen.

Angesichts der langen Besteuerungstradition und der festen Verankerung der Grundsteuer im kommunalen Einnahmesystem konzentrieren sich die folgenden Überlegungen auf die Fragen der Ausgestaltung der Steuer, insbesondere auf die Bemessungsgrundlage, und die sich daraus ergebenden möglichen Wirkungen auf den Wohnungsmarkt und die Wohnungsbauinvestitionen.

**8204** Die Grundsteuer und ihre Ausgestaltung haben für die Funktionsweise des Wohnungsmarktes eine erhebliche Bedeutung. Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist gegenwärtig der Wert von Grund und Boden einschließlich der aufstehenden Gebäude, wobei für diese Werte die auf der Grundlage des Bewertungsgesetzes ermittelten Einheitswerte maßgebend sind. Bei Mietwohngrundstücken wird dieser Einheitswert als pauschalierter Ertragswert ermittelt. Bei eigengenutzten Einfamilienhäusern gilt von einem gewissen Qualitätsstandard an ein Sachwertverfahren.

Mietrechtlich hat die Grundsteuer den Charakter von Betriebskosten und kann regelmäßig voll überwälzt werden. Das sollte auch so sein. Allerdings wird deshalb die Grundsteuer in der wohnungspolitischen Diskussion oft als unsoziale und regressive Steuer bezeichnet.

Langfristig kommt es freilich auf sehr viel mehr an. Die wegen der Grundsteuer höheren Bruttomieten haben für sich genommen eine negative Rückwirkung auf die Wohnungsnachfrage. Der möglicherweise verbesserte Wohnwert in der Gemeinde, den diese mit Hilfe der Grundsteuereinnahmen zustande bringt, wirkt sich positiv auf die Wohnungsnachfrage

aus. Der Saldo ist durchaus offen. Bleibt der positive Gegenposten gering, so kann eine Vollüberwälzung auf die Dauer nicht gelingen und es kommt zu einer Minderung der Grundstückswerte. Nachteilig an der derzeitigen Grundsteuer ist, daß sie auch eine Steuer aufs Investieren ist; denn sie erhöht sich, wenn ein Gebäude errichtet oder verändert wird und damit der Einheitswert steigt. Nachteilig ist außerdem, daß die Eigentümer unbebauter Grundstücke von einer Beteiligung an den kommunalen Lasten weitgehend verschont bleiben, solange sie nicht bauen.

**8205** Gegenüber der gegenwärtigen Regelung ergäben sich wichtige Unterschiede, wenn man die Bemessungsgrundlage verändert und die Grundsteuer allein auf den Bodenwert erhebt.

— Da eine Bebauung die Steuerbelastung nicht erhöht, entfällt die Diskriminierung des Bauens, wie sie durch die derzeitige Grundsteuer gegeben ist.

— Das Halten von unbebautem Grundbesitz wird relativ teurer. Grundstücke als „Wertaufbewahrungsmittel" werden im Vergleich zu ihrer Verwendung als Wohnbaugrundstücke unattraktiver, da die eine Verwendung steuerlich entlastet, die andere zusätzlich belastet wird. Die Erhöhung der Steuerlast auf unbebauten Boden erhöht zudem bis zu einem gewissen Grade den Liquiditätsdruck auf die Eigentümer. Aus beiden Gründen darf damit gerechnet werden, daß mehr Boden Bauzwecken zugeführt wird.

— Die Steuerbelastung ist anders auf die einzelnen Grundstücke verteilt. Unbebaute Grundstücke und Grundstücke mit sehr hohem Bodenwertanteil werden im Vergleich zu Grundstücken mit niedrigem Bodenwertanteil stärker belastet als unter der heutigen Grundsteuer. Da mehrgeschossige Wohngebäude gegenüber Einfamilienhäusern steuerlich entlastet werden, werden bei einer aufkommensneutralen Reform im Ergebnis die Nebenkosten von Eigentümer- und Mieterhaushalten in Geschoßwohnungen gesenkt. So beträgt bei Geschoßwohnungen der Anteil der Bodenpreise am Gesamtwert um 15 vH, während dieser Anteil bei Einfamilienhäusern die Größenordnung von 30 vH bis 50 vH erreichen kann.[1]) An der rechtlichen Regelung, daß die Bodenwertsteuer als Teil der Betriebskosten zu behandeln ist, braucht nichts geändert zu werden.

**8206** Die Kommission schlägt die Umsetzung dieses Konzeptes einer Bodenwertsteuer vor, wobei sie davon ausgeht, daß damit kein zusätzliches kommunales Finanzierungsinstrument geschaffen wird. Vielmehr sollte eine Systemumstellung prinzipiell aufkommensneutral bleiben. Gleichwohl würden sich aus den vorgenannten Wirkungen einer Bodenwertsteuer starke Belastungsverlagerungen und damit erhebliche Übergangsprobleme ergeben.

So würden von den Mehrbelastungen insbesondere ältere Menschen betroffen, die zur Alterssicherung unter Hinnahme eines hohen Konsumverzichts Wohneigentum erworben haben (Hinweis: Rund eine Million alleinstehende ältere Menschen leben in Eigenheimen). Vor diesem Hintergrund wäre die Einführung einer Bodenwertsteuer wahrscheinlich nur durchsetzbar, wenn in einem längerem Übergang subjektorientierte Härteklauseln eingeführt werden. Beispielsweise könnte man die Mehrbelastung durch die Steuer im Übergang auf 100 vH der bisherigen Grundsteuer begrenzen und subjektive Befreiung für Haushalte mit niedrigem Einkommen, insbesondere für ältere Haushalte vorsehen.

Zudem ist zu berücksichtigen, daß der Gesetzgeber über etwa drei Jahrezehnte hinweg Neubewertungen von Grundstücken unterlassen hat. Zahlreiche Investoren und Eigenheimbesitzer haben sich in langfristigen Dispositionen auf diese Steuerbasis eingestellt. Bei einer abrupten Änderung würden vorangegangene Dispositionen entwertet. Sprunghafte Belastungen würden von den Betroffenen als eine „Strafsteuer" empfunden. Die über mehrere Jahrzehnte nicht vorgenommenen relativen Belastungsveränderungen können deshalb nicht zu einem Stichtag in „einem Sprung" nachgeholt werden. Es sind daher in jedem Fall – und unabhängig von subjektiven Härteklauseln – längere Anpassungs- und Übergangsfristen erforderlich.

Wahrscheinlich ergäbe sich ein erheblicher Widerstand der Inhaber von Eigenheimen in den Großstädten, weil vor allem dort die Belastungsverschiebungen auftreten würden; denn wo Geschoßwohnungen vorherrschen, entfällt relativ viel Gebäudewert auf die kommunale (Grundsteuer-) Bemessungsgrundlage und muß durch eine entsprechend höhere Mehrbelastung des Bodens ausgeglichen werden. In Dörfern und Kleinstädten mit einer Mehrheit von Haushalten, die in Eigenheimen leben, wären die Belastungsverschiebungen wohl geringer.

**8207** Eine Bodenwertsteuer führt bei der Bebauung nicht zu einer Mehrbelastung. Das Halten von Grundstücken verteuert sich. Bei einem ausreichenden Angebot von bebaubaren Grundstücken kann man daher davon ausgehen, daß die Nachfrager geringere Preise entrichten und die Steuer in Gestalt geringerer Bodenpreise auf die Veräußerer zurückgewälzt wird. Da sich das Halten von Bauland insgesamt verteuert und Investitionen nicht zu Steuererhöhungen führen, dürften Grundstücke im Durchschnitt zügiger bebaut werden. Insgesamt können die Eigentümer von Boden der Steuerlast nicht aus-

[1]) Beispiel 1: Steuer von Bodenwert in einem Einfamilienhausgebiet; GFZ 0,5; Bodenwert 1 000 DM/$m^2$; Bodenwert pro $m^2$ Bruttogeschoßfläche 2 000 DM;
Unter der Annahme, daß die Bruttogeschoßfläche pro Person 50 $m^2$ beträgt, ergibt sich ein Bodenwert pro Person von 100 000 DM.
Beispiel 2: Steuer von Bodenwert in einem Geschoßwohnungsgebiet (Altbauten); GFZ 2,0; Bodenwert ebenfalls 1 000 DM/$m^2$; Bodenwert pro $m^2$ Bruttogeschoßfläche 500 DM;
Unter der Annahme, daß die Bruttogeschoßfläche pro Person 35 $m^2$ beträgt, ergibt sich ein Bodenwert pro Person von 17 300 DM.
Das Beispiel macht deutlich, daß eine Bodenwertsteuer in Stadtregionen erhebliche Belastungsunterschiede zwischen dicht bebauten Altbaugebieten und locker bebauten Villengebieten mit sich brächte. Dies ginge mit Verschiebungen gegenüber der Belastung bei der heutigen Grundsteuer einher.

weichen. Anders als bei einer Besteuerung von Arbeit und Kapital sind Angebotsverringerungen nicht möglich. Von daher sprechen gute Gründe dafür, daß eine Grundsteuer auf den Bodenwert Investitionen im Mietwohnungsbau nicht verteuert. In jedem Fall entstehen Mehrbelastungen bei Alteigentümern, die Boden in hochwertigen Lagen mit lockerer Bebauung besitzen.

Wenn schließlich die Bemessungsgrundlagen einer Bodenwertsteuer zeitnah angepaßt werden, würden auch die Steuereinnahmen der Gemeinden entsprechend der Wertentwicklung des Bodens steigen. Daraus ergäbe sich wohl im politischen Ergebnis ein erhöhter Anreiz, Bauland im ausreichenden Umfang bereitzustellen. Zumindest würden die Widerstände gegenüber einer Ausweisung von Bauland geringer sein.

**8208** Eine Diskussion über das derzeitige einheitswertabhängige Bewertungssystem und seine fiskalischen Verzerrungen soll an dieser Stelle nicht aufgegriffen werden. Immerhin würde eine Steuer auf den reinen Bodenwert die bisherige Anknüpfung der Grundsteuer an den Einheitswert (der auch das aufstehende Gebäude erfaßt) entfallen lassen und könnte besser als die bisherige einheitswertabhängige Grundsteuer auf der Grundlage jeweils zeitnah ermittelter Werte erhoben werden. Durch die Gutachterausschüsse und die Bodenrichtwertkarten werden die Wertentwicklungen am Bodenmarkt ständig erfaßt und fortgeschrieben. Diese Werte könnten in die Bemessungsgrundlage der Bodenwertsteuer übernommen werden.

Im Vergleich zur Wertermittlung einer Bodenwertsteuer ist der Verwaltungsaufwand einer zeitnahen Wertermittlung für bebaute Grundstücke höher – dies unbeschadet dessen, daß die schwierigen Verfahren, die in der Bundesrepublik bei der Ermittlung von Einheitswerten praktiziert wurden, ohnehin nicht erforderlich sind.

**8209** Das geltende Grundsteuerrecht sieht für land- und fortwirtschaftlichen Grundbesitz eine doppelte Privilegierung vor: Auf einen nach Durchschnittssätzen ermittelten Einheitswert, der wesentlich geringer ist als der Wert anderer Grundstücke, wird auch ein geringerer Hebesatz angewendet (Grundsteuer A) als der, der für den übrigen Grundbesitz (Grundsteuer B) gilt. Es ist davon auszugehen, daß eine Sonderstellung des land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes auch nach einer Umstellung des allgemeinen Systems auf eine Bodenwertsteuer bestehenbleibt – was sachlich nicht unbedingt gerechtfertigt werden kann, aber angesichts der politisch schwer überwindbaren Hindernisse naheliegt. Gleichwohl empfiehlt sich die Frage, wann der land- und forstwirtschaftliche Grundbesitz aus der Grundsteuer A ausscheidet, etwas anders als bisher zu beantworten. Nach § 69 BewG unterliegen land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen der erhöhten Grundsteuer, wenn anzunehmen ist, daß sie „spätestens nach zwei Jahren anderen als land- und forstwirtschaftlichen Zwecken dienen werden". Dieser Nachweis einer Zweijahresfrist der Bebauung ist, da er im Subjektiven gründet, schwer zu erbringen. De facto verbleibt daher der land- und forstwirtschaftliche Grundbesitz regelmäßig bis zur Veräußerung für Bauzwecke in der günstigeren Grundsteuer A.

Wenn es zu einer Umstellung des allgemeinen Grundsteuersystems zu einer Bodenwertsteuer kommt, es aber weiterhin bei der Grundsteuer A für den land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz bleibt, so schlägt die Kommission vor, den Übergang von dem einen in das andere System auf eine rechtlich klarere und daher objektive Grundlage zu stellen. Zu denken ist daran, den Übergang zu dem Zeitpunkt stattfinden zu lassen, in dem eine Bebauung des betreffenden Grundbesitzes rechtlich möglich ist.

## 3. Einheitswertabhängige Steuern

**8210** Einheitswerte des Grundvermögens gehen vor allem in die Bemessungsgrundlagen von Grundsteuer, Vermögensteuer sowie von Erbschaft- und Schenkungsteuer ein. Was die Abschreibungsmodelle in den siebziger Jahren waren, sind in den achtziger und neunziger Jahren die Gestaltungsmöglichkeiten, die das einheitswertabhängige Bewertungsrecht eröffnet. Dieses gilt deshalb, weil die derzeit geltenden Einheitswerte zum Bewertungsstichtag 1. Januar 1964 festgestellt und zwischenzeitlich lediglich um einen 40-prozentigen Zuschlag erhöht worden sind (§ 121 a Bewertungsgesetz (BewG)).

**8211** Nach einer neueren Kaufpreisuntersuchung der Bundesregierung machen die Einheitswerte nur einen geringen Bruchteil der aktuellen Verkehrswerte aus. Das zeigt die Tabelle 8.2 (unter Ausklammerung der Verkäufe von land- und forstwirtschaftlich

Tabelle 8.2:

**Die Einheitswerte als Prozentsatz der Verkehrswerte**

| | Einheitswerte in vH der aktuellen Verkehrswerte | |
|---|---|---|
| | im Ertragswertverfahren | im Sachwertverfahren |
| Einfamilienhäuser | 12,49 | 20,58 |
| Zweifamilienhäuser | 11,67 | 25,51 |
| Mietwohnungen | 11,50 | 15,56 |
| Geschäftsgrundstücke | 15,23 | 20,60 |
| Mischgrundstücke mit unter 50 vH betrieblicher Nutzung | 13,11 | 16,81 |
| Mischgrundstücke mit über 50 vH betrieblicher Nutzung | 14,83 | 19,01 |
| Eigentumswohnungen | 12,68 | 13,21 |
| unbebaute Grundstücke | 8,95 | |

Quelle: Jakob, Möglichkeiten einer Vereinfachung der Bewertung des Grundbesitzes sowie Untersuchung einer befristeten Anwendung von differenzierten Zuschlägen zu den Einheitswerten, BMF-Schriftenreihe Heft 48, Bonn 1993, S. 65.

genutztem Grundbesitz, der in aller Regel noch wesentlich niedriger bewertet ist).

Grundstücke sind, obwohl sie von der Vermögensteuer und der Grundsteuer erfaßt werden, wegen ihres niedrigen Einheitswertes gegenüber Vermögensgegenständen, die mit einem marktnahen Wert in die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer eingehen (z. B. Aktien, festverzinsliche Wertpapiere) steuerlich deutlich privilegiert. Zwar könnte man unter wohnungspolitischen Gesichtspunkten versucht sein, hierin einen wünschenswerten steuerlichen Anreiz zu erkennen. Dazu paßt aber überhaupt nicht, daß es die unbebauten Grundstücke sind, die am besten abschneiden, weil hier die Unterbewertung am größten ist.

**8212** Die Wertverzerrungen schlagen am stärksten bei der Vermögensteuer und der Erbschaft- und Schenkungsteuer zu Buche. Wer zum Beispiel Familienangehörigen oder anderen nahestehenden Personen Vermögen schenken oder durch Erbschaft übereignen will, tut gut daran, das Schenkungs- beziehungsweise Erbschaftspaket zu einem beträchtlichen Teil mit Grundstücken – möglichst unbebaut – zu füllen. Da die auf dem Grundstück lastenden Schulden nicht an der Unterbewertung teilnehmen, sondern mit ihrem Nennwert angesetzt werden, können per saldo ohne weiteres negative Werte aus dem Grundvermögen entstehen, die mit dem Wert anderer Nachlaßgüter zu verrechnen sind. So gelingt es unter Umständen, durch geeignete Zusammensetzung der Erbschaft die Bemessungsgrundlage unter dem Freibetrag zu halten; die Erben oder die Beschenkten werden durch Steuerfreiheit belohnt. Gleiches gilt mutatis mutandis für die Vermögensteuer.

**8213** Um das Dilemma der eingefrorenen Einheitswerte zu lösen, könnte man zunächst an eine Anpassung der Einheitswerte denken. Doch das geltende Bewertungsrecht ist zu verwickelt. Es verursacht einen unverhältnismäßig hohen Veranlagungsaufwand bei Steuerbürgern und Finanzverwaltung. Alle bebauten und unbebauten Grundstücke in der Bundesrepublik neu zu bewerten, kann in kurzer Zeit nicht bewerkstelligt werden. Neue Einheitswerte erfordern zunächst eine möglichst radikale Vereinfachung der Bewertungstechniken. Dies gilt namentlich, wenn man die Verhältnisse in den neuen Ländern berücksichtigt.

Nicht zuletzt scheint auch die geeignete Bewertungskategorie für das Grundvermögen steuerpolitisch noch nicht ausdiskutiert zu sein: Es ist durchaus denkbar, den Ertragswert eines Grundstücks und nicht seinen gemeinen Wert im Sinne eines Tausch- oder Verkehrswerts als besteuerungswürdige Größe anzusehen. Auch der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat es in seiner jüngsten einschlägigen Entscheidung vom 14. Dezember 1993 als erwägenswert bezeichnet, Grundstücke verschieden zu behandeln, je nachdem, ob sie ihrem Eigentümer verhältnismäßig hohe oder niedrige laufende Erträge bringen. Es sei durchaus nicht ausgeschlossen, daß auch bei den vom Einheitswert abhängigen Steuern besondere Grundsätze gelten, wenn die daraus resultierenden Steuern nicht mehr aus dem Ertrag, sondern „aus der Substanz" gezahlt werden müßten.

Für eine beträchtliche Übergangsfrist wird man sich nach alledem auf eine Regelung einlassen müssen, die sich differenzierter Zuschläge auf die vorhandenen Einheitswerte bedient. Eine differenzierte Zuschlagsregelung ist eine verwaltungsökonomische Lösung mit wohnbaulandmobilisierenden Effekten, die zugleich der Maxime steuerlicher Lastengleichheit dient.

Auf ein Einheitswertverfahren als eine Wertfeststellung, die vor die Klammer der Veranlagung verschiedener Steuern gezogen ist, könnte auch gänzlich verzichtet werden. Dazu müßten den Steuerarten, die heute auf die Einheitswerte des Grundvermögens zurückgreifen, spezifische Werte oder doch Bewertungsverfahren zugewiesen werden. Ohnehin ist jeder im Steuerrecht verwendete „Wert" nur wegen seiner Funktion, die er im Steuertatbestand zu erfüllen hat, bedeutsam. Größerer Bewertungsaufwand wäre für Steuern mit hohem Zugriff wie die Erbschaft- und Schenkungsteuer angemessen. Außerdem bietet sich eine Ad-hoc-Bewertung des hinterlassenen oder geschenkten Vermögens geradezu an. Hier würde diesen Steuerarten mit der Abschaffung der Einheitsbewertung sogar ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko genommen. Die Vermögensteuer, die historisch der eigentliche Anlaß war, Einheitswerte festzustellen, verursacht als periodische Steuer einen hohen Verwaltungsaufwand. Selbst wenn sie nicht ganz zeitnah erhoben werden kann, setzt eine sich ständig wiederholende Neubewertung ein einfaches Bewertungsverfahren voraus. Die Grundsteuer kann schon in ihrer bisherigen Form ohne Einheitswerte auskommen und ist in der von der Kommission vorgeschlagenen Form als Bodenwertsteuer ohnehin einheitswertunabhängig (Ziffern 8203 ff).

**8214** Man muß damit rechnen, daß das Bundesverfassungsgericht aus Gründen der steuerlichen Gerechtigkeit eine Anpassung der Einheitswerte verlangen wird. In der Logik neuer Werte wird die Anpassung der auf die alten Werte ausgerichteten Elemente des Steuertatbestandes des jeweiligen Steuergesetzes liegen müssen, insbesondere die Anpassung der Tarifelemente (Freibeträge und Steuersätze). Die Kommission sieht es allerdings nicht als ihren Auftrag an, speziell zu einer diesbezüglichen Anpassungsreform der Vermögensteuer und der Erbschaftsteuer Stellung zu nehmen. Zu einer Reform der Grundsteuer hat sie einen Vorschlag unterbreitet, der einheitswertunabhängig ist und daher auch von einer Entscheidung der Bundesverfassungsgerichts nicht unmittelbar betroffen wäre. Sollte es entgegen diesem Vorschlag bei der Grundsteuer alter Form verbleiben, müßte Vorsorge getroffen werden, daß eine Anpassung der Einheitswerte nicht zu einer dramatischen Erhöhung der Grundsteuerbelastung führt. Am einfachsten ließe sich das durch eine entsprechende Senkung der Hebesätze erreichen. Indessen haben die Gemeinden in ihrer Hebesatzpolitik einen grundgesetzlich garantierten Ermessensspielraum (Art. 106 VI 2 GG). Als weitere Möglichkeit bietet sich – ähnlich wie bei der Übernahme der seiner-

zeit neuen Einheitswerte 1964 [1]) – eine Senkung der Steuermeßzahlen an.

Soweit es zu einer Erhöhung der Grundsteuerbelastung kommt, sind es die Alteigentümer, die von der Steuererhöhung getroffen werden. Gleichgewicht auf den Märkten für Vermögensgegenstände impliziert, daß die Renditeerwartung für einen Vermögensgegenstand derjenigen für alternative Anlagemöglichkeiten entspricht. Stets müssen sich nämlich die Preise handelbarer Vermögensgüter so einstellen, daß ihre erwarteten Nettorenditen nach Abzug aller Steuern zum Ausgleich kommen. Wenn die Einheitswerte und mit ihnen die Steuerbelastung unerwartet erhöht werden, sinkt sofort der Preis, den Neuerwerber zu zahlen bereit sind. Er sinkt so weit, wie es erforderlich ist, um trotz der verminderten Nettoerträge die gleiche prozentuale Rendite auf das eingesetzte Kapital sicherzustellen, wie sie in anderen Wirtschaftsbereichen erzielbar ist. Die Mechanismen des Marktes verhindern, daß Neueigentümer die Traglast der von ihnen zu zahlenden Steuern haben.

Die Kapitalisierungsthese bezieht sich nur auf die durchschnittliche Belastung aller Bodeneigentümer. Individuelle Be- und Entlastungen im Vergleich zum Durchschnitt verbleiben bei den Betroffenen. Insoweit, aber auch nur insoweit, kann es dem Gesetzgeber gelingen, durch die Änderung der Einheitswerte mehr Gerechtigkeit zu erzeugen. Die Kommission empfiehlt deshalb, vor einer Änderung der Einheitswerte die durch eine Einheitswertänderung vermutlich eintretenden Preisrelationen zwischen Vermögensgegenständen sorgfältig in Betracht zu ziehen und zu prüfen, ob und inwieweit die Gerechtigkeitsvorstellungen, die den Anlaß für die Reform darstellen, auch danach noch erfüllt sind.

[1]) Vgl. ÄndGBewG vom 13. August 1965, BGBl. I 1965, 851; BewÄndG 1971 vom 27. Juli 1971, BGBl. I 1971, 1157.

**Neuntes Kapitel:**

# Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums

## I. Der kluge Mann wohnt zur Miete

### 1. Der Blick aufs Ganze

**9101** Für die alte Weisheit „der Kluge wohnt zur Miete" gibt es gewiß mancherlei Gründe. In jüngerer Zeit sind es nicht zuletzt steuerliche.

Die steuerliche Grundregelung für die selbstgenutzte Wohnung, sie als Konsumgut zu behandeln und also steuerfrei zu stellen, ist eigentlich als günstig anzusehen, für manche ist sie sogar sehr günstig – ein Privileg für das Wohneigentum. Doch Privilegien gibt es auch für den Konkurrenten, die Mietwohnung. Es gibt Vergünstigungen, die nur für sie gelten. Und für viele Menschen schlägt das Privileg für das Wohneigentum nicht so stark zu Buche wie die mietsenkende Wirkung der steuerlichen Vergünstigungen, die die Investoren im Mietwohnungsbau und nur sie genießen und im Wettbewerb miteinander großenteils an die Mieter weitergeben müssen. Schon in einer Welt ohne Inflation ist das so. In vielen Fällen überwiegt hier noch der Vorteil aus der Steuerfreiheit des Konsumguts, das die eigengenutzte Wohnung darstellt. Aber je höher die ständige Geldentwertung ausfällt und dementsprechend der Hypothekenzins, desto größer ist die Zahl an Menschen, die sich sagen müssen, daß sich das Wohnen in der eigenen Wohnung steuerlich nicht lohnt. Hinzu kommt ein quantitativ womöglich ganz besonders bedeutsamer Effekt, der zugleich schwer zu durchschauen ist: Die wichtigsten Steuervergünstigungen für die Mietwohnung, die Abschreibungserleichterungen nämlich, sind am wertvollsten in der Hand der Hochbesteuerten, am wenigsten wertvoll in der Hand derjenigen, die ihres niedrigen Einkommens wegen kaum oder gar keine Steuern zahlen. Der Steuervorteil für eine Wohnung wird maximiert, wenn nur der Hochbesteuerte in die Eigenkapitalposition geht (und die Abschreibungsrechte geltend macht), der Niedrigbesteuerte hingegen in die Fremdkapitalposition (und zur Miete wohnt). Zum direkten steuerlichen Anreiz, das Wohneigentum zu meiden, wenn man kein hohes Einkommen hat, kommt der indirekt wirksame Anreiz hinzu, der sich aus dem mietsenkenden Effekt solcher Maximierung von Steuervorteilen ergibt, jedenfalls dann ergibt, wenn und insoweit die Investoren des Mietwohnungsbaus im Wettbewerb miteinander stehen. Das Ganze wird überlagert durch das Angebot des Staates, jedem Bürger einmal im Leben den Erwerb einer Wohnung zur Selbstnutzung mit einem beträchtlichen Steuergeschenk zu verbilligen, wenn er nicht sehr viel verdient. Das kann, muß aber nicht ausreichen, die Sogkraft hin zur Mietwohnung zu konterkarieren. Gleichzeitig wird ein anderer Segen des Staates, den der Steuerfiskus an jeden austeilt, zum Störenfried für den Wohnungspolitiker: die Verzehnfachung des allgemeinen Sparerfreibetrages. Sie hat die Schwelle enorm angehoben, ab der sich die Steuerfreiheit des Konsumguts Wohnung überhaupt als Anreiz erweisen kann, für und im Wohneigentum zu sparen.

**9102** Diese vorgreifende Zusammenfassung und zugleich Auffaltung der hochkomplexen Problematik, die die steuerliche Position der selbstgenutzten Wohnung im Vergleich zur Mietwohnung kennzeichnet, soll dem Leser des folgenden Textes unterwegs die Standortbestimmung erleichtern. Sie soll außerdem von vornherein den Sinn schärfen für die Schichten des Themas und die Osmose zwischen ihnen. Die Probleme so durchschaubar zu machen, daß sie leicht zu verstehen sind, kann man kaum hoffen.

Die Führungsrolle soll weiterhin die Frage haben: Was zieht die Menschen ins Wohneigentum, was hält sie von ihm fern? Aber es sind nicht bloß Seitenblikke, die man anderen Fragen schuldet: Was trägt eine Regelung dazu bei, den steuerlich geschwächten Sparanreizen aufzuhelfen? Mit anderen Worten: Inwieweit dient sie dem Ziel der intertemporalen Neutralität des Steuersystems? Weiter: Welche Wirkung hat eine Regelung auf die individuelle Wohnungsnachfrage? Verschiebt sie den Konsum der privaten Haushalte zugunsten einer besseren Wohnungsversorgung? Und: Tut sie das auch durch eine direkte Einwirkung auf das Wohnungsangebot? Wie ist der Einfluß auf das Mietenniveau? Wie derjenige auf die Immobilienpreise? Schließlich: Genügt eine Regelung den Grundprinzipien der Besteuerung? Ist sie gerecht? Auch fiskalisch vertretbar? Am Ende muß dann noch der Versuch gemacht werden, zu Gesamturteilen zu gelangen. Doch zuallerst ist das gesetzliche Regelwerk genauer zu vergegenwärtigen, das auf den Prüfstand soll.

### 2. Das Regelwerk

**9103** Die steuerliche Behandlung der selbstgenutzten eigenen Wohnung ist erst 1987 auf eine völlig neue Grundlage gestellt worden. Als Grundsatz gilt seither: Die zu eigenen Wohnzwecken genutzte Wohnung scheidet bei der Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung aus – die Wohnung ist Konsumgut, ihr Nutzwert wird der einkommensteuerlich irrelevanten Privatsphäre zugerechnet. Zugleich können die auf eine solche Wohnung ent-

fallenden Kosten nicht mehr als Werbungskosten abgesetzt werden.

Trotz der Entscheidung für die Konsumgutlösung hat der Gesetzgeber die mit der früheren Nutzungswertbesteuerung verbundenen Steuerentlastungen – den Abzug erhöhter Absetzungen für Abnutzung als Werbungskosten nach § 7 b Einkommensteuergesetz -beibehalten wollen und dementsprechend mit dem § 10 e Einkommensteuergesetz einen neuen Sonderausgabentatbestand generiert. Auch die unbeschränkte Abzugsfähigkeit der vorweggenommenen Werbungskosten ist in Gestalt der sogenannten Vorkostenregelung des § 10 e VI Einkommensteuergesetz praktisch erhalten geblieben. Zusätzlich wird seither das sogenannte Baukindergeld nach § 34 f Einkommensteuergesetz als progressionsneutrale Steuerschuldermäßigung gewährt.

Die Grundförderung nach § 10 e Einkommensteuergesetz sieht vor, daß für den Bau oder den Erwerb einer selbstgenutzten Neubauwohnung in den ersten vier Jahren 6 vH und in den folgenden vier Jahren jeweils 5 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Hälfte der Grundstückskosten als Sonderausgaben von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können. Weil die Bemessungsgrundlage auf insgesamt 330 000 DM begrenzt ist, sind dies bis zu 19 800 DM bzw. 16 500 DM jährlich, im Achtjahreszeitraum maximal also 145 200 DM. Als Neubauten gelten alle 1992 oder später fertiggestellten Gebäude. Bei älteren Objekten gilt eine reduzierte Bemessungsgrundlage von 150 000 DM, so daß höchstens viermal 9 000 DM und viermal 7 500 DM, im Achtjahreszeitraum also maximal 66 000 DM das Einkommen mindern.

Im gleichen Zeitraum dürfen für jedes Kind, das zum Haushalt gehört, jährlich 1 000 DM als Baukindergeld von der Steuerschuld abgezogen werden. Die Grundförderung ist demnach progressionswirksam gestaltet, die Kinderkomponente aber progressionsneutral.

Für bis zum 31. Dezember 1994 neuerstellte selbstgenutzte Wohnungen können darüber hinaus Schuldzinsen bis zu 12 000 DM für drei Jahre vom Einkommen abgezogen werden. Der Neubau lohnt sich also besonders, weil einschließlich der Grundförderung in den ersten drei Jahren etwa 32 000 DM je Jahr vom Einkommen absetzbar sind. Der Schuldzinsenabzug war von vornherein als vorübergehend gedacht und soll nicht verlängert werden.

Seit 1991 gilt für Grundförderung und Baukindergeld eine Einkommensgrenze. Einzelpersonen, die mehr als 120 000 DM, und Eheleute, die mehr als 240 000 DM steuerpflichtige Einkünfte beziehen, werden nicht gefördert; nur der begrenzte Schuldzinsenabzug wird (bis Ende 1994) gewährt. Das Finanzamt ermittelt die Einkommensgrenzen für jedes Kalenderjahr neu. Grundförderung und Baukindergeld entfallen nur in dem Jahr, in dem die jeweilige Grenze überschritten ist.

Schließlich vermindern – betragsmäßig unbegrenzt – alle bis zum Einzug anfallenden sogenannten „Vorkosten" gemäß § 10 e VI Einkommensteuergesetz die Steuerschuld im Jahr der Zahlung. Dazu gehören Finanzierungskosten wie Schuld- und Bereitstellungszinsen, Damnum, Schätzkosten, Ausgaben für Gutachten, Bauhaftpflichtversicherung oder kommunale Gebühren. Wer ein gebrauchtes Objekt erwirbt, kann Ausgaben für Instandhaltung und Renovierung bis zu 15 vH des Gebäudepreises, maximal 150 000 DM, als Vorkosten geltend machen. Für die Vorkostenregelung gibt es keine Einkommensbegrenzung.

Die Steuerausfälle durch den Sonderausgabenabzug nach § 10 e Einkommensteuergesetz werden auf fünf Milliarden DM, die durch das Baukindergeld nach § 34 f Einkommensteuergesetz auf etwa eine Milliarde DM geschätzt.

### 3. Das eine Privileg: Die selbstgenutzte Wohnung als Konsumgut

**9104** Das eine Privileg ist gar keines, wenn man die steuerliche Behandlung der selbstgenutzten Wohnung mit der anderer dauerhafter Konsumgüter vergleicht. Daß der Nutzen, den man aus der Wohnung zieht, die einem gehört, man könnte auch sagen die Mietersparnis, die sie einem verschafft, nicht besteuert wird, erscheint dann so selbstverständlich, wie die Steuerfreiheit des Nutzens aus der Wohnungseinrichtung, aus einem Auto, aus einer Segeljacht, aus wertvollem Schmuck und so fort. Der Steuerfiskus war dabei, als man das Einkommen erzielte, mit dem man all diese Dinge bezahlen wollte. Und als man sie kaufte und bezahlte, war er ebenfalls dabei. Wenn man sie dann nutzt, will man ihn nicht schon wieder sehen.

Nicht weniger selbstverständlich ist dann freilich, daß der Eigentümer einer selbstgenutzten Wohnung nun auch seinerseits dem Steuerfiskus nicht mit dem Wunsch nach einer steuermindernden Verlustverrechnung kommen kann, wenn die Mietersparnis geringer ausfällt als die laufenden Betriebskosten zuzüglich Zinsaufwand im Falle einer teilweise durch Fremdkapital finanzierten Wohnung. Bei anderen dauerhaften Konsumgütern verhält es sich ja ebenso.

**9105** Alles sieht ganz anders aus, wenn man die selbstgenutzte Wohnung nicht mit anderen dauerhaften Konsumgütern vergleicht, sondern mit einer Mietwohnung. Bei der Mietwohnung ist prinzipiell jeder Nutzen, der bei der Vermietung der Wohnung zugunsten des in ihr gebundenen Kapitals erwirtschaftet wird, Mark für Mark steuerpflichtig – was dem Eigenkapitalgeber zusteht (als Gewinn) bei ihm, was dem Fremdkapitalgeber zufließt (als Zinsen) bei diesem. Bei der selbstgenutzten Wohnung hingegen greift der Fiskus nur auf den Teil des Kapital-„Ertrags" zu, der beim Fremdkapitalgeber ankommt. Der eigenfinanzierte Teil bleibt steuerfrei. Dieser Unterschied ist es, der gemeint ist, wenn vom Privileg der Steuerbefreiung des Selbstnutzers die Rede ist. An anderer Stelle wird näher darauf einzugehen sein, ob grundsätzlich auch eine steuerliche Gleichbehandlung von Mietwohnung und eigengenutzer Wohnung in Betracht käme, nämlich die Behandlung der eigengenutzten Wohnung als Investitionsgut.

Zur Besteuerung der Erträge gehört ganz zwangsläufig, daß Verluste im Rahmen der allgemeinen Regeln mit anderweitigen Einkünften des Steuerpflichtigen, gleichzeitigen, früheren oder späteren, verrechnet werden können. Wie erwähnt, hat der Selbstnutzer diese Chance prinzipiell nicht. Von daher sind die allseitigen Klagen zu verstehen, daß der Selbstnutzer nicht das Recht zum „Schuldzinsenabzug" hat. Diese Redeweise ist allerdings eher irreführend als erhellend. Es wird übersehen, daß sich die Frage des Abzugs von Schuldzinsen beim Selbstnutzer gar nicht stellt, jedenfalls nicht im üblichen Sinne. Der Schuldzinsenabzug ist Teil der Gewinnermittlung. Wer seinen „Gewinn" – hier also den Überschuß seiner Mietersparnis über die Betriebskosten zuzüglich Zinsaufwand – nicht zu versteuern braucht, braucht ihn auch nicht zu ermitteln. Ein Schuldzinsenabzug ohne Steuerpflicht für die Erträge wäre eine reine Subvention. Was aber sicherlich zählt, ist der Umstand, daß der Selbstnutzer auch einen Verlust nicht steuerlich geltend machen kann. Da ein Verlust nicht das Normale ist, sondern das Ungewöhnliche, jedenfalls auf lange Sicht, muß man, solange nicht auch andere Aspekte wie die Steuervorteile für die konkurrierende Mietwohnung im Blickfeld sind, dabei bleiben: Die Steuerfreiheit der selbstgenutzten Wohnung ist eine günstige Regelung. Der Ausfall einer Verlustverrechnung ist nicht mehr als ein Abzugsposten zu dieser Aussage.

**9106** Wenn man also feststellt, daß die Steuerfreiheit der impliziten Vermögenserträge aus einer selbstgenutzten Wohnung die Menschen ins Wohneigentum zieht, weg vom Wohnen zur Miete, so ist das eine richtige Feststellung. Wer sein erspartes Geld für den Kauf einer Wohnung verwendet sowie für die Tilgung von Krediten, die er dabei zunächst noch aufzunehmen hat, erhält die „Erträge", den Nutzen, den er aus seiner Geldanlage zieht, steuerfrei. Wer statt dessen sein Geld in Staatsanleihen anlegt, um mit den ihm daraus zustehenden Zinsen seine Miete zu bezahlen, der erlebt, daß sein Geld für die Miete nicht reicht, weil der Staat einen Teil der Zinsen als Steuer für sich verlangt.

Wenn man allerdings noch einen Schritt weiter ginge und sagte, diese steuerliche Regelung begünstige, verstärke also, den Wohnungskonsum gegenüber der Entscheidung für den Konsum anderer Güter, so wäre das schon nicht mehr zutreffend. Denn alle anderen Konsumgüter werden ja nach den gleichen Regeln behandelt. Selbst ein reicher Mann, der erwägt, sein Geld in einer großen Villa anzulegen, um darin zu wohnen, statt sich etwa eine private Hochseejacht zu halten, hat keinen Anreiz, dies aus steuerlichen Gründen zu tun. In beiden Fällen hat er den Nutzen steuerfrei. Richtig ist vielmehr nur, daß erst die Entscheidung, die eigengenutze Wohnung steuerlich als Konsumgut zu behandeln, diese Neutralität herstellte.

Auch in bezug auf das Gesamtangebot an Wohnungen, soweit es das Mietenniveau beeinflußt, ist die Konsumgutregelung grundsätzlich neutral. Das gilt jedenfalls, wenn man es mit einem funktionstüchtigen Markt zu tun hat, der eben in dem Maße weniger Mietwohnungen bereitstellt, wie die Leute sich vermehrt Eigenheime bauen und deshalb keine Mietwohnung mehr brauchen. Die Gleichgewichtsbedingung ist freilich oft nicht erfüllt. Deshalb freut man sich in Zeiten der Überschußnachfrage am Mietwohnungsmarkt über jeden Neubau, auch den für einen Selbstnutzer – weil dieser regelmäßig eine Mietwohnung freimacht.

Auf ein besonders wichtiges Gleis kommt man aber mit der Feststellung, daß die in Rede stehende Regelung die Sparanreize verbessert, die Anreize zur Vermögensbildung durch Entschuldung nämlich. Zinsen, die man aus versteuertem Geld zu bezahlen hat, fallen weg. Der steuerfrei bleibende Teil des Nutzens aus der Wohnung, der sich ja auf den eigenfinanzierten Teil der Wohnung beschränkt, wird größer. Der Sparanreiz für den Haushalt bemißt sich also nach dem vollen Zins, den man durch Schuldentilgung erspart, nicht nur nach dem Zins nach Steuern, den man am Kapitalmarkt verdienen könnte. Dies ist eine hochbedeutsame Sache. Man bedenke, daß Millionen Haushalte Wohnungsvermögen haben, auf dem mehr oder weniger hohe Schulden liegen. Sie alle haben einen von der Steuerpflichtigkeit von Vermögenserträgen vollständig unberührten und insoweit unbeeinträchtigten Anreiz zum Sparen – solange sie noch Schulden zu tilgen haben. Denn sie ersetzen gleichsam, indem sie tilgen, einen steuerpflichtigen Teil ihrer Wohnung durch einen steuerfreien. (Dieser Vorzug fiele übrigens weg, wenn die Schuldzinsen des Eigennutzers vollständig abzugsfähig gemacht würden.) In der Sprache der Ökonomen: Die Steuerfreiheit der eigengenutzen Wohnung ist ein wichtiger Schritt in Richtung auf die intertemporale Neutralität der Besteuerung (Ziffern 8110 ff). In einer analytisch strengen Sprechweise müßte man hiervon gewisse Abstriche machen. Strenggenommen ist hinzuzusetzen: Die Einführung des Konsumgutprinzips für die selbstgenutzte Wohnung hat die Menge der dauerhaft nutzbaren Konsumgüter vervollständigt, für die all dies gilt. Es handelt sich jedoch um eine so bedeutsame Vervollständigung, daß es vertretbar erscheint, sie auch hinsichtlich der effektiven Sparanreize als einen Fall eigener Art zu würdigen. Für die meisten anderen dauerhaften Konsumgüter stellt sich nämlich nicht die Frage, sie entweder zu mieten oder auf Abzahlung zu kaufen.

Der Anreizfehler aus der Besteuerung von Vermögenserträgen wird für alle Selbstnutzer geheilt, reiche wie weniger reiche. Wer ein hohes Einkommen hat und mithin einen hohen Grenzsteuersatz, der erfährt durch die Steuerfreiheit der eigengenutzten Wohnung eine große Anreizkorrektur, und er braucht sie auch, eben weil für ihn wegen seines hohen Grenzsteuersatzes der Anreizfehler, der aus der Steuerpflichtigkeit der Vermögenserträge folgt, so groß ist. Wer ein geringes Einkommen hat, erfährt einen geringen Anreiz zum zusätzlichen Sparen; er braucht aber auch nur einen geringen Anreiz dazu, weil seines niedrigen Steuersatzes wegen seine Sparneigung nicht stark beeinträchtigt ist.

**9107** Es bleibt die Frage nach der Gerechtigkeit. Wird Gleiches gleich, Ungleiches angemessen ungleich behandelt? Und sind die Chancen, die Vorteile

zu nutzen, die die zu prüfende Regelung bietet, fair verteilt?

(1) Die Gründe, eine eigengenutzte Wohnung steuerlich als Konsumgut zu behandeln, sind zugleich Gründe, hier gar kein Problem der Gerechtigkeit zu sehen. Auch dann nicht, wenn es um sehr aufwendige Wohnungen gehen sollte, die voll mit Eigenkapital finanziert sind. Ob hohes Vermögen an Konsumgütern besonders besteuert werden soll, wäre an anderer Stelle zu entscheiden, bei der Ausgestaltung der Vermögensteuer im besonderen, aber es wäre keine Frage, die sich speziell beim Wohnungsvermögen stellte.

(2) Auch die speziellen Gründe, die dafür sprechen, die Steuerfreiheit der impliziten Vermögenserträge aus einer eigengenutzen Wohnung zu begrüßen – weil sie nämlich eine Korrektur von steuerlichen Anreizfehlern hinsichtlich des Sparverhaltens der privaten Haushalte schafft –, sind Gründe, gegen die man Vorbehalte hinsichtlich der Frage der Gerechtigkeit an anderer Stelle zu erheben hätte. Wer, wie die Kommission, mit Rücksicht auf das Problem der intertemporalen Effizienz des Wirtschaftens keine Besteuerung normaler Vermögenserträge will, diese Besteuerung im Grunde für eine Form der doppelten Besteuerung schon einmal versteuerter Einkommensteile hält, der gesparten nämlich, für den ist es zunächst einmal folgerichtig, dies auch beim Wohnungsvermögen zu befürworten und darin kein spezielles Problem der Gerechtigkeit in der Wohnungspolitik zu sehen. Und das hätte zu gelten ohne Begrenzung nach oben, was die Höhe des Einkommens oder die Größe des Vermögens anbelangt.

(3) Aber es bleibt ein doppelter Rest. Erstens: Es ist staatliche Willkür, die Steuerfreiheit von normalen – hier impliziten – Vermögenserträgen allein im Bereich der eigengenutzen Wohnung und anderer Gegenstände des Konsumvermögens zuzugestehen und nicht allgemein. Für diese Willkür mag es gute Gründe geben, auch wohnungspolitische. Aber selbst gute Gründe sind nicht von vornherein immun gegen Zweifel an der Gerechtigkeit einer solchen Regelung. Zweitens: Einen Mangel an Gerechtigkeit hat man im besonderen darin gesehen, daß viele Menschen gar nicht die Chance haben, ihre Vermögenserträge steuerfrei zu erhalten, indem sie ihr Vermögen in der Form des – allmählich wachsenden – Eigenfinanzierungsanteils an einer selbstgenutzten Wohnung anlegen oder bilden. Wer nur geringes Vermögen hat und kein hohes Einkommen, hat diese Chance zumeist nicht. Er hat selbstverständlich die Möglichkeit, andere dauerhafte Güter als Konsumvermögen zu erwerben, deren Nutzen ja ebenfalls steuerfrei anfällt. Aber wenn er dies aus steuerlichen Gründen täte, dann wäre damit doch häufiger eine Verzerrung der individuellen Konsumentscheidungen verbunden als beim Kauf einer Wohnung; denn sie braucht jeder, sei es als Mietwohnung oder eben als Wohneigentum.

**9108** Die Korrektur eines Mangels an Gerechtigkeit der steuerlichen Grundregelung für selbstgenutzte Wohnungen muß und sollte nicht darin bestehen, daß diese Regelung selbst geändert wird, also etwa Grenzen hinsichtlich Einkommen oder Vermögen der Begünstigten oder der Größe und des Wertes der Wohnung eingezogen werden. Die Argumente für die geltende Grundregelung sind großenteils von so fundamentaler Art, daß dies eigentlich gar nicht in Betracht kommt. Aber es ist aufzubewahren, daß Anlaß besteht, an anderer Stelle des steuerlichen Regelwerks -und insoweit also nicht am Ursprung des Problems, sondern indirekt – die hier diagnostizierten Mängel in Sachen Gerechtigkeit zu berücksichtigen und nach Möglichkeit aufzufangen. Das ist freilich – ungewollt – schon geschehen durch eine Neuregelung, die mit Wohnungspolitik gar nichts zu tun hat, die Verzehnfachung des Sparerfreibetrages (Ziffer 9137 ff).

## 4. Das andere Privileg: Die Investitionsförderung für Mietwohnungen

**9109** Der für sich genommen vorteilhaften steuerlichen Regelung, die nur für die eigengenutzte Wohnung gilt, steht eine für sich genommen ebenfalls vorteilhafte steuerliche Regelung gegenüber, die nur für die Mietwohnung gilt. Das vorläufige Urteil, es gäbe einen Zug hin zum Wohneigentum aufgrund der dort geltenden steuerlichen Bedingungen, nimmt man diese für sich, ist also zu relativieren, unter Umständen ins Gegenteil zu verkehren, wenn die steuerlichen Bedingungen für die Mietwohnung mit im Bild sind.

**9110** Das Kernstück der hier bedeutsamen steuerlichen Regelungen ist die Förderung von Investitionen in den Mietwohnungsbau durch die Abschreibungsregelung im § 7 V EStG. Dies ist eine Förderung, die in voller Breite ansetzt, bei den Investitionsausgaben nämlich. Zwar kommt sie direkt zunächst nur dem Eigenkapitalgeber zugute, der die stark beschleunigte Abschreibung, die das Steuerrecht zuläßt, bei seiner Gewinnermittlung geltend macht. Aber sie erstreckt sich auf den gesamten Kapitalaufwand, soweit dieser die Herstellungskosten umfaßt. Für eine vergleichende Betrachtung der steuerlichen Anreize, zur Miete zu wohnen oder Wohneigentum zu erwerben, ist dieser Befund von großer Bedeutung (Ziffer 9127, Abbildung 9.1). Denn die Vorteile, die die Steuerfreiheit der selbst genutzten Wohnung bietet, diese für sich genommen, bemißt sich allein nach der Höhe des eingesetzten Eigenkapitals; die Höhe der Investitionssumme ist im Prinzip irrelevant.

**9111** Nimmt man die beiden von den Grundprinzipien der Besteuerung her ganz unterschiedlichen Regelungen zusammen ins Bild, so wird deutlich, daß es auf dreierlei besonders ankommt. Dabei wird von dem Einfluß der Grenzsteuersätze zunächst einmal abgesehen, um die Komplexität des Problems zu reduzieren (hierzu Ziffern 9121 ff).

(1) Der Sog, der ins Wohneigentum zieht und sich aus der dort geltenden Steuerfreiheit der impliziten Vermögenserträge, der Mietersparnis, ergibt, wird konterkariert durch das Förderangebot für die Mietwohnung gemäß § 7 V Einkommensteu-

ergesetz, das dem Wohneigentümer verweigert wird.

(2) Wieviel von dem Sog noch übrig bleibt, hängt von der Höhe der Eigenkapitalquote und deren Veränderung durch Entschuldung ab, denn diese Quote bestimmt das Gewicht des Konsumgutprivilegs. In Abhängigkeit von der Eigenkapitalquote gibt es die Möglichkeit der Dominanz der Gegenkraft in Gestalt der an der Investitionssumme anknüpfenden Abschreibungserleichterung. Ein Förderwert der Abschreibungserleichterung von beispielsweise 25 vH der Investitionssumme – Eigenkapital und Fremdkapital – kann die volle Steuerfreiheit der impliziten Eigenkapitalerträge des Eigentümers ohne weiteres übertreffen, wenn die Eigenfinanzierungsquote niedrig ist und nur langsam steigt.

(3) Die Steuervergünstigung für den Mietwohnungsbau hat eine mietsenkende Wirkung. Man mag sie, was die Stärke angeht, unsicher nennen. Soweit es Wettbewerb unter den Investoren im Mietwohnungsbereich gibt, ist auf sie jedoch Verlaß. Ob es sich für den Haushalt am Ende eher lohnt, eine Wohnung zu erwerben oder zur Miete zu wohnen und Sparkapital zinstragend anzulegen, entscheidet sich ganz wesentlich hier. Denn für seine Entscheidung ist nicht relevant, wieviel der Staat dem Investor im Mietwohnungsbau zusteckt, sondern wieviel davon bei der Miete ankommt. Mit dem mietsenkenden Effekt der Investitionsförderung, und allein mit ihm, konkurriert die Steuerfreiheit der eigengenutzten Wohnung, letztere in ihrem Gewicht bestimmt von der anfänglichen und mit der Schuldentilgung wachsenden Eigenfinanzierung.

**9112** Ein Abschreibungsrecht ist umso wertvoller, je weiter es über die vergünstigungsfreie, die sogenannte ökonomische Abschreibung hinausgeht (vgl. Kasten unter Ziffer 8115). Sein Wert ändert sich also nicht nur dann, wenn es selbst verändert wird, sondern auch, wenn sich die „ökonomische" Abschreibung verändert. Letzteres ist in einer allgemeinen Weise immer dann der Fall, wenn es Inflation gibt, jedenfalls in nominaler Rechnung. Die ökonomische Abschreibung stellt den Steuerpflichtigen so wie den Besitzer von Geldvermögen, der seine Zinsen zu versteuern hat. Und dessen Position verändert sich durch Inflation radikal.

Der Geldvermögensbesitzer ist bei Inflation hart getroffen. Er kommt schon bei mäßig starker Inflation leicht auf eine Realrendite nach Steuern von nahe Null.

Der Eigentümer einer selbstgenutzten Wohnung ist von der Inflation steuerlich direkt nicht betroffen. Er kann zwar in eine Liquiditätsklemme geraten, weil sein Zinsaufwand viel rascher steigt als sein Einkommen und seine Mietersparnis. Aber dies ist erstens kein Rentabilitätsproblem, und zweitens ist es nicht steuerlichen Ursprungs. Steuerlich gebeutelt ist allein sein Kreditgeber, der Geldvermögensbesitzer. Richtig und wichtig ist freilich: Das Investment des Selbstnutzers ist hinsichtlich des fremdfinanzierten Teils steuerlich um nichts besser gestellt als das Geldvermögen, denn dieser Teil profitiert weder vom Konsumgutprivileg noch von Abschreibungsvergüngstigungen.

Der Eigentümer eines Miethauses befindet sich in einer wiederum anderen Stellung. Er unterliegt aufgrund der geltenden Gewinnermittlungsvorschriften hinsichtlich seiner inflationsbedingt steigenden Mieteinnahmen der Scheingewinnbesteuerung, so wie der Geldvermögensbesitzer der Scheinzinsbesteuerung unterliegt (Ziffern 8132 und 9117). Gleichwohl ist er viel besser dran als dieser. Denn er erlebt eine Wertsteigerung an dem Sachvermögen, das ihm gehört, wenngleich nur eine nominale. Und hinsichtlich dieser Wertsteigerung ist er (zunächst) nicht steuerpflichtig; diese Wertsteigerung mindert die sogenannte „ökonomische" Abschreibung, aber sie mindert nicht die steuerlich zulässige. Man nehme beides zusammen: Die effektive Steuerbelastung der Mietwohnung wird durch Inflation größer – wegen der Scheingewinnbesteuerung –, aber weniger größer als die des Geldvermögens – wegen der Nichtbesteuerung des Wertzuwachses. Der reale Renditeanspruch, dem das Miethaus vor Steuern genügen muß, sinkt – jedenfalls wenn man als Maßstab die reale Rendite nimmt, die die Geldvermögensanlage erbringt. Für das Gewicht dieses Effekts spielt die Langlebigkeit einer Wohnung eine wichtige Rolle (Ziffer 8134).

Im allgemeinen ist schon bei einer geringeren Eigenfinanzierungsquote, als es ohne Inflation der Fall wäre, das Wohnen zur Miete aus steuerlichen Gründen attraktiver als der Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung. Dies ist so, es sei wiederholt, weil das selbstgenutzte Wohneigentum bezüglich seines nicht eigenfinanzierten Teils nicht besser gestellt ist als das Geldvermögen, wohl aber die Mietwohnung. Zwar hat bei Inflation im Prinzip jeder einen Anreiz, das Geldvermögen zu meiden und das Sachvermögen zu suchen. Wer aber hohe Schulden aufnehmen muß, wenn er eine Wohnung zur Selbstnutzung kaufen will, der leidet im Maße des fremdfinanzierten Teils seiner Wohnung, für den er erhöhte Zinsen zu zahlen hat und für den er keinerlei steuerliche Vorteile in Anspruch nehmen kann, genauso unter der Inflation, wie der von einer Inflation steuerlich so stark geschädigte Geldvermögensbesitzer, wohnt daher besser zur Miete und sucht für sein Erspartes einen Hort, in dem er auf günstigere Weise die Inflation übersteht.

**9113** Dieser sehr komplexe Sachverhalt – den Basiseffekt der 7 V-Abschreibung und den Einfluß der Inflation hierauf betreffend – führt in der öffentlichen Diskussion meist zu der klagenden Feststellung: Ja, so ist es, und das liegt daran, daß der Eigennutzer nicht das Recht zum Schuldzinsenabzug hat. Das ist streng genommen nicht richtig, aber es ist in aller holprigen Abkürzung auch nicht völlig falsch. Der eigentliche Grund für die (mögliche) Benachteiligung des Eigennutzers besteht nicht in einer Verweigerung des Schuldzinsenabzugs, sondern in der Verweigerung eines Steuervorteils, wie sie die Abschreibungsvergünstigung für den Mietwohnungsbau darstellt. In einer Welt ohne Abschreibungsvergünstigung stellt sich die Frage nach einem Schuldzinsenabzug für das Wohneigentum gar nicht,

jedenfalls nicht als Frage der Gleichbehandlung von Wohneigentum und Mietwohnung.

Richtig ist allerdings, daß man dem Problem kompensationshalber am besten beikommt, wenn man auch dem Eigennutzer ein Recht zum – anteilsmäßig begrenzten – Schuldzinsenabzug einräumt. Es ist ein Schuldzinsenabzug, der nicht aus systematischen Gründen geboten wäre, sondern als Näherungslösung eines völlig sauber nicht lösbaren Problems zu verstehen wäre. Ein solcher „Nachteilsausgleich" trüge automatisch dem Umstand Rechnung, daß die Aufgabe, die zu erfüllen ist, um so kleiner ausfällt, je höher die Eigenfinanzierungsquote des Selbstnutzers ist. Man liefe Gefahr, die Förderung zu weit zu treiben, wenn man keine Rücksicht darauf nimmt, daß der Eigennutzer hinsichtlich des von ihm eingebrachten Eigenkapitals ohnehin schon völlig steuerfrei gestellt ist. Im übrigen wäre nur ein bestimmter Anteil der Schuldzinsen des Eigennutzers zum Abzug zuzulassen, wenn man nicht mehr will, als auf diese Weise indirekt auch dem Eigennutzer einen Fördervorteil zukommen zu lassen, der dem Förderwert der effektiven Abschreibungserleichterung für die Mietwohnung entspricht. Denn dieser Förderwert läuft im Regelfall, auf den hier abzustellen ist, ebenfalls nicht auf volle Steuerentlastung des in der Mietwohnung gebundenen Kapitals hinaus. Eine Begrenzung des Schuldzinsenabzugs dem Betrage nach wäre allerdings nicht sachgerecht.

**9114** Die Rechnungen der Kommission zur Frage der effektiven Steuerbelastung alternativer Investitionsprojekte im Wohnungswesen und in der übrigen Volkswirtschaft erlauben es, sich eine quantitative Vorstellung davon zu machen, wie sich die gegebenen steuerlichen Bedingungen für die Mietwohnung, das eigengenutzte Wohneigentum und das Geldvermögen aus der Sicht potentieller Investoren darstellen.

Daraus ergibt sich, daß der individuelle Förderwert der § 7 V-Regelung im Falle einer dauerhaft im Eigentum des Investors gehaltenen Mietwohnung mit normalem Grundstücksanteil als Produkt aus reichlich 60 vH der Investitionssummen und dem maßgeblichen Steuersatz des Investors darzustellen ist, jedenfalls aus der Sicht des Konkurrenten der Mietwohnung, der Investition in das selbstgenutzte Wohneigentum. Dabei sind für den Realzins und die Inflationsrate sehr langfristige Mittelwerte zugrunde gelegt worden. Ein gleichwertiger Fördervorteil würde nach Maßgabe der Finanzierungsstruktur auch dem selbstgenutzen Wohneigentum zugute kommen, wenn dem neubauenden oder ersterwerbenden Selbstnutzer in Zeiten des Nachteilsausgleich gestattet wird, 60 vH seiner Schuldzinsen von der Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer abzusetzen. Auf die Bedeutung möglicherweise unterschiedlicher Grenzsteuersätze der beiden Investoren ist später einzugehen.

Eine Minderheit von Kommissionsmitgliedern hält es für sinnvoll, das Problem aus einem anderen Blickwinkel zu betrachten, ohne dabei jedoch die Schlußfolgerung bestreiten zu wollen. Sie erläutert ihre Meinung in Abschnitt V dieses Kapitels (Ziffern 9116 ff).

**9115** Wiederum ist auch der Kanon der weiteren Fragen zur Beurteilung der auf dem Prüfstand stehenden steuerlichen Regelungen durchzugehen, in diesem Falle rasch durchzugehen, weil von ihnen schon im vorigen Kapitel ausführlich die Rede war.

Ohne Zweifel hat die Investitionsförderung im Mietwohnungsbau, insoweit sie über das Maß hinausgeht, das auch den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft zugute kommt, wegen ihrer angebotsvermehrenden und daher mietsenkenden Wirkung einen Einfluß auf die Struktur des privaten Verbrauchs, und zwar zugunsten einer erhöhten effektiven Wohnungsnachfrage. Diese Nichtneutralität ist von den Zielen der Wohnungspolitik her vermutlich gewollt.

Uneingeschränkt positiv ist die Wirkung in Richtung einer besseren intertemporalen Allokation der Ressourcen zu beurteilen, sprich einer verstärkten Kapitalakkumulation. Der Weg zu mehr Kapitalbildung über die Investitionsförderung ist zwar ein ganz anderer als der, den der Staat in anderen Fällen geht. Einmal prämiiert der Staat das Sparen, das andere Mal das Investieren, das dritte Mal entlastet er die Kapitalerträge. Dieses Nebeneinander ist durchaus unorganisch und erzeugt unerwünschte Kumulations- und Diskriminierungswirkungen. Aber solange sich der Staat nicht entschieden hat, welchem Weg er letztlich den Vorzug geben will, kann eine einzelne Maßnahme nicht ob dieser Systemlosigkeit getadelt werden.

In Sachen Gerechtigkeit gibt es bei der Investitionsförderung gemäß § 7 V EStG keine Sorgen außer denen, die sich an Auswüchse bei der Steuersatzarbitrage knüpfen, die aber hier zunächst ausgeblendet wurde. Der mietsenkende Effekt ist wohl auch unter dem Rubrum der Gerechtigkeit positiv zu beurteilen, da er auf eine Verringerung von Wohlstandsunterschieden an einer besonders auffälligen Stelle hinauslaufen dürfte.

## 5. Inflation, Selbstnutzung und Miete: Ein anderer Blickwinkel

**9116** Die vorangehenden Überlegungen führen zu der Erkenntnis, daß die Inflation den kreditfinanzierten Teil der selbstgenutzten Wohnung stärker belastet als die Mietwohnung. Wegen der Bedeutung dieses Sachverhaltes für die noch abzuleitende Kommisssionsempfehlung empfindet es eine Minderheit von Kommissionsmitgliedern als nützlich, ihn noch aus einem anderen Blickwinkel darzustellen. Dazu dient dieser Abschnitt.

Es ist richtig, daß eine rein nominal orientierte Definition der ökonomischen Abschreibung die Implikation hat, daß die Inflation die Abschreibungsvergünstigungen im Mietwohnungsbau vergrößert. Dies gilt aber nicht im Hinblick auf die realen, inflationsbereinigten Größen. Aus realer Sicht verkleinern sich die Abschreibungsvergünstigungen. Es kommt zu einer Scheingewinnbesteuerung der Investition in den Mietwohnungsbau, wie es im achten Kapitel (Ziffer 8132) untersucht wurde. Dies ist ein wichtiger

Ausgangspunkt für die nachfolgenden Überlegungen.

Ein anderer Ausgangspunkt liegt in der Erkenntnis, daß es im Marktgleichgewicht zumeist keinen großen Unterschied macht, ob der Nachfrager oder der Anbieter einer ökonomischen Leistung besteuert wird. Die Traglast der Steuer ist weitgehend unabhängig von der Zahllast, weil sich der Preis der Leistung zugunsten desjenigen, der die Zahllast hat, verändert.

Daraus folgt, daß die steuerliche Belastung des Mietwohnraums und des selbstgenutzten Wohnraums nicht im Sinne einer bloßen Zahllast interpretiert werden darf, wenn man erkennen will, wie Besteuerung und Inflation die Gewichte auf der Waagschale zwischen diesen beiden Wohnformen verschieben. Weder der Mieter noch der Selbstnutzer zahlt Steuern, aber beide nutzen ein Wohnungskapital, das auf verschiedenen Ebenen einer steuerlichen Belastung unterliegt. Der Mieter nutzt Kapital, das beim Vermieter einer Gewinnbesteuerung und bei dessen Darlehensgeber einer Zinsbesteuerung unterworfen wird. Der Selbstnutzer verwendet steuerfreies Eigenkapital und außerdem Fremdkapital, das ebenfalls der Zinsbesteuerung unterliegt. Es wäre vordergründig, von einer Steuerfreiheit des selbstgenutzten Wohneigentums zu sprechen, wenn statt einer Miete an den Hauseigentümer ein Zins an die Bank gezahlt wird. In beiden Fällen muß auf diese Zahlungen Einkommensteuer entrichtet werden. Der eigentliche Unterschied zwischen der Miete und der Selbstnutzung liegt in der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung des Fremd- und des Eigenkapitals beim Selbstnutzer. Während bei der Mietwohnung das Fremd- und das Eigenkapital der Besteuerung unterliegt, ist dies bei der selbstgenutzten Wohnung nur im Hinblick auf das Fremdkapital der Fall.

**9117** Wegen der unterschiedlichen Behandlung von Fremd- und Eigenkapital bei Selbstnutzern kann die Inflation die Wahl zwischen Miete und Selbstnutzung sehr stark verzerren. Je nachdem, ob mehr Eigenkapital oder mehr Fremdkapital eingesetzt wird, kann das Pendel der Waagschale in die eine oder in die andere Richtung ausschlagen.

In dem Maße, wie Eigenkapital eingesetzt wird, verschiebt die Inflation die Gewichte zugunsten der Selbstnutzung. Während die Mietwohnung, unabhängig von ihrer Finanzierung, der Scheingewinnbesteuerung durch die inflationäre Erosion der Abschreibungsrechte unterliegt, bleibt die selbstgenutzte Wohnung von ähnlichen Effekten verschont. Da das eingesetzte Eigenkapital keine Steuerlast trägt, kann die Inflation die Höhe einer solchen Last auch nicht verändern.

Umgekehrt ist es im Fall der Fremdfinanzierung. Die Inflation führt nämlich zu einer Scheinzinsbesteuerung des von Selbstnutzern eingesetzten Fremdkapitals, die schwerer wiegt als die Scheingewinnbesteuerung bei dem von Mietern in Anspruch genommenem Kapital. Der Sachverhalt ist komplex, aber eindeutig.

Die Scheinzinsbesteuerung rührt daher, daß der Darlehensgeber nicht nur die eigentliche Rendite auf das zur Verfügung gestellte Kapital versteuern muß, sondern auch jenen Teil des Zinses, der bloß Ersatz für den Vermögensverzehr durch die Geldentwertung ist. Die Scheinzinsbesteuerung ist so gravierend, daß sich unter realistischen Bedingungen effektive Steuerbelastungen der realen Zinserträge in der Nähe von 100 vH oder sogar von mehr als 100 vH ergeben können. Ein Beispiel: Wenn der Zins 7,5 % und die Inflationsrate 4 vH beträgt, führt eine Grenzsteuerbelastung von 50 vH zu einem negativen Nettorealzins von –0,75 %. Die Steuerbelastung in Höhe von 3,75 Prozentpunkten ist höher als der Bruttorealzins von 3,5 %. Dies entspricht einer Besteuerung der realen Zinseinnahmen zu einem Satz von 107 vH.

Der fehlende Schuldzinsenabzug beim Selbstnutzer läßt die Scheinzinsbesteuerung zu einer Definitivsteuer auf das für die Selbstnutzung eingesetzte Fremdkapital werden. Ihr steht kein Abzugsposten gegenüber, der den Inflationseffekt mildern könnte.

Anders ist es beim Mieter. Wegen des dem Vermieter möglichen Schuldzinsenabzugs wird die Scheinzinsbesteuerung in ihrer Wirkung vollständig kompensiert. Die steuerliche Abzugsfähigkeit der sogenannten Realtilgung, die der Darlehensnehmer mit dem Zins bezahlt, ist das exakte Pendant zur Steuer auf die scheinbaren Zinserträge des Darlehensgebers.

Dies heißt freilich nicht, daß der Mieter von der Inflation verschont wird. Für ihn verbleibt nämlich die Belastung durch die Scheingewinnbesteuerung. Diese Belastung ist allerdings weniger gravierend.

Wie schon festgestellt wurde, hängt die Stärke der Scheingewinnbesteuerung in hohem Maße von der Lebensdauer des Investitionsobjektes ab. Sie ist um so geringer, je langlebiger das Projekt ist, und im Extremfall einer unendlichen Lebensdauer (d.h. einer realen ökonomischen Abschreibungsrate von Null) verschwindet sie völlig (Ziffer 8134).

Ein maximaler Belastungseffekt ergibt sich bei kurzlebigen Investitionen wie z.B. Lagerinvestitionen, die binnen Jahresfrist umgeschlagen werden. Bei solchen Investitionen ist die Belastung aus der Scheingewinnbesteuerung der Belastung aus der Scheinzinsbesteuerung gerade gleich, denn in beiden Fällen unterstellt das Steuerrecht Erträge in Höhe des Produktes aus Inflationsrate und Kapitaleinsatz, obwohl solche Erträge überhaupt nicht geflossen sind. Wohnungsinvestitionen sind indes relativ langlebige Investitionen. Ihre Belastung durch die Scheingewinnbesteuerung wird durch die Scheinzinsbesteuerung, dem der fremdfinanzierte Teil des selbstgenutzten Wohneigentums unterliegt, übertroffen. Insofern verschiebt die Inflation die Gewichte zu Lasten der selbstgenutzten Wohnung, wenn diese Wohnung mit Fremdkapital finanziert wird.

**9118** Die Überlegungen bedürfen nur einer geringfügigen Modifikation, wenn man berücksichtigt, daß die Darlehensgeber ihre Zinserträge möglicherweise nur in geringem Umfang versteuern, sei es, weil sie Freibeträge ausnutzen oder weil ihre Zinseinkünfte nicht deklarieren. Je geringer die Steuerbelastung der Darlehensgeber ist, desto geringer ist auch die Scheinzinsbesteuerung, und desto geringer wird der Zins sein, der sich bei Inflation ergibt.

Der Zinseffekt begünstigt allerdings nicht vorrangig den fremdfinanzierten Teil des selbstgenutzten Wohneigentums, der einer solchen Begünstigung am ehesten bedarf. Er verschiebt nur das Niveau der erforderlichen Bruttorenditen für alle Anlage- und Finanzierungsalternativen, ohne an ihrer relativen Struktur etwas zu ändern (zum Konzept der erforderlichen Bruttorenditen vergleiche man Ziffer 8111 ff). Der eigenfinanzierte Teil des selbstgenutzten Wohneigentums gewinnt wegen der Verringerung der Rendite auf Alternativanlagen genauso an Attraktivität, wie es lohnender wird, Eigenkapital (und Fremdkapital) im Mietwohnungsbau einzusetzen. Die Aussage, daß die Inflation die Mietwohnung stärker belastet als den eigenfinanzierten Teil des selbstgenutzten Wohneigentums und geringer als den fremdfinanzierten Teil, bleibt erhalten.

**9119** Es ist möglich, die im Vergleich zum Fremdkapital des Selbstnutzers geringerere Bedeutung der Scheingewinnbesteuerung darin zu sehen, daß die nichtrealisierten nominalen Wertzuwächse beim Vermieter steuerfrei bleiben. (Gemessen an einem Zustand, in dem solche Wertzuwächse besteuert werden, kann man in der Tat von einer nominal wachsenden Abschreibungsvergünstigung reden, so problematisch ein solcher Ausdruck auch sein mag.) Würden die nominalen Wertzuwächse der Besteuerung unterliegen und würde man die Abschreibungen dann stets vom Wiederbeschaffungswert vornehmen, dann wären Scheinzins- und Scheingewinnbesteuerung äquivalent. Die Inflation träfe die Mietwohnung genauso wie den fremdfinanzierten Teil der selbstgenutzten Wohnung.

Man kann sich diese Erkenntnis zunutze machen, um eine Förderung für das von Selbstnutzern eingesetzte Fremdkapital zu beschreiben, die eine Gleichstellung mit dem Mietwohnungsbau erreicht, und dies ist die Überlegung der Kommission. Ausgehend von der fiktiven Situation einer Besteuerung nicht-realisierter nominaler Wertzuwächse, von der man weiß, daß sie die Belastung der Mietwohnung an die Belastung des Fremdkapitals beim Selbstnutzer angleicht, läßt sich ein zu den tatsächlichen Steuerregeln äquivalenter Schuldzinsenabzug für den Selbstnutzer berechnen, der umgekehrt die verbleibende Belastung durch die Scheinzinsbesteuerung auf die Belastung durch die Scheingewinnbesteuerung absenkt.

Die Maßnahme beseitigt die indirekte, inflationsbedingte Besteuerung des fremdfinanzierten Teils des selbstgenutzten Wohneigentums noch nicht. Aber sie verringert die Sonderdiskriminierung gegenüber dem Mietwohnungsbau, die von der Inflation herbeigeführt wird.

## 6. Die Steuersatzarbitrage zu Lasten der selbstgenutzten Wohnung

**9120** Der Progressionscharakter des Einkommensteuertarifs hat erheblichen Einfluß auf die Wirkungsweise von steuerlichen Sonderregelungen. Das gilt auch hier. Er wurde bisher nur aus Vereinfachungsgründen ausgeblendet. Der Einfluß ist allerdings viel weniger, als es in der öffentlichen Diskussion oft behauptet wird, ein Einfluß, der Fragen nach der sachlichen Angemessenheit oder Gerechtigkeit aufwirft, sondern ein Einfluß ganz eigener Art. Hier geht es zunächst einmal darum, wie Menschen sich an steuerliche Regelungen, von denen sie ihr Einkommen und Vermögen bedroht sehen, bestmöglich anpassen. Dabei sei im folgenden wie zuvor unterstellt, daß alles ganz gesetzestreu zugeht.

**9121** Menschen, die ihr Einkommen mit unterschiedlichen Steuersätzen versteuern müssen, haben vernünftigerweise ein unterschiedlich zusammengesetztes Vermögensportfolio. Vermögensobjekte, mit denen sich Abschreibungsrechte verbinden, die über die „ökonomische" Abschreibung hinausgehen, gehören, rein steuerlich gesehen, nicht in das Portfolio eines Menschen mit niedrigem Steuersatz. Denn dort sind sie nicht genug wert. Ein Hochbesteuerter bietet für solche Vermögensobjekte denn auch meist mehr als ein Niedrigbesteuerter, und so verteilen sich oft Sachvermögenspositionen und Geldvermögenspositionen nicht zuletzt nach solcher steuerlich bestimmten Ratio. Daran ist nichts Anstößiges, auch nichts Ungerechtes. Es ist eher einfach selbstverständlich. Trotzdem wird es beklagt; denn es geht hier um die wohl wichtigste Form, in der die Progressivität des Einkommensteuertarifs ineffizient wird. Darüber hinaus gibt es in besonderem Maße Klagen im Wohnungswesen.

**9122** In der übrigen Wirtschaft bedeutet die Wanderung von Abschreibungsrechten hin zum besten Wirt im allgemeinen nur, daß Niedrigbesteuerte ihr Sparkapital statt in Beteiligungsrechten, Aktien et cetera, als Geldvermögen anlegen – zum Kummer der meisten Vermögenspolitiker allerdings, die auf eine größere Beteiligung breiter Schichten der Bevölkerung am sogenannten Produktivvermögen der Volkswirtschaft aus sind. Im Wohnungswesen bedeutet diese Wanderung, daß mehr Menschen, als es sonst der Fall wäre, zur Miete wohnen und ihr Erspartes gegen Zins einer Bank oder dem Staat leihen, statt sich eine Wohnung oder ein Haus zu kaufen. Die hier angestoßene Mechanik ist nicht einfach. Ein nicht geringer Teil der von Banken oder anderen Kapitalsammelstellen zusammengebrachten Gelder landet bei den hochbesteuerten Investoren im Mietwohnungsbau. Diese tun ihr Bestes, wenn sie ihr Eigenkapital, dieses als begrenzt angenommen, mit möglichst viel Fremdkapital (von Niedrigbesteuerten) kombinieren, um möglichst viel zu investieren. Sie maximieren durch die Aufnahme von möglichst viel Fremdkapital zur Finanzierung von möglichst viel Investitionen ihr Abschreibungsvolumen. Denn die Abschreibungsrechte erhalten sie ja fürs Ganze ihrer Investitionen und können auch den fremdfinanzierten Teil davon zu ihrem hohen Steuersatz abrechnen. Ihre Chance ist der steuerfreie Aufbau möglichst großer stiller Reserven. Bares nehmen sie insoweit zunächst nicht ein. Wenn sie das nicht stört, ist der Gewinn groß. Effektiv senken sie auf diese Weise ihren hohen formellen Steuersatz stark ab. Theoretisch bis auf den niedrigen Steuersatz derjenigen, die am anderen Ende der Kreditkette stehen, von denen also das aufgenommene Fremdkapital letztlich stammt. Es ist dieser Effekt, der Anlaß war, hier von Steuersatzarbitrage zu sprechen. Er macht die Investoren so glücklich –

zumal das Ganze auf Kosten des Steuerfiskus zu gehen scheint –, daß sie zu übersehen bereit sind, wie wenig von den steuerlichen Vorteilen des Arbitragevorgangs oftmals bei ihnen verbleibt. Denn es sind ihrer viele, die auf diesem Wege reich werden oder bleiben wollen, und alle müssen vermieten. So konkurieren sie die Mieten herunter und reichen auf diese Weise einen mehr oder weniger großen Teil des bei der Steuer Abgehaltenen an die Mieter weiter.

Weniger anschaulich: Der Anreiz zur Steuersatzarbitrage ist umso größer, je größer die Steuersatzunterschiede sind und je größer die Abschreibungsvergünstigung ist, welche den steuerfreien Aufbau stiller Reserven – dies ist ja der eigentliche Motor des Ganzen – erlaubt. Es geht um die maximal mögliche Transformation von hoch zu versteuerndem Einkommen in stille Reserven unter Zuhilfenahme von Darlehen der Niedrigbesteuerten. Es versteht sich, daß eine gegenüber dem Geldvermögen inflationsbedingt aufgestockte Abschreibungsvergünstigung den Prozeß zusätzlich antreibt. Hochbesteuerte haben bei Inflation einen noch stärkeren Anreiz, das Geldvermögen zu meiden, als Niedrigbesteuerte.

**9123** Zu einer Miete, zu der ein Hochbesteuerter unter optimaler Nutzung aller Steuervorteile eine Neubauwohnung anzubieten in der Lage ist, kann ein Niedrigbesteuerter bei sich selbst nicht wohnen. Er wird sich auch meist gar nicht darüber beklagen oder ungerecht behandelt fühlen. Denn eine niedrige Miete ist ja etwas Schönes. Aber die Wohnungspolitiker, soweit sie vor allem Anwälte des Wohneigentums sind, hätten ihn doch lieber im eigenen Heim.

**9124** Es gibt freilich Exzesse der Steuersatzarbitrage, die weniger den Eigentumspolitiker, als den Fiskus auf den Plan rufen. Normale Steuersatzarbitrage muß der Fiskus notgedrungen für so normal halten, wie sie es ist, obwohl schon sie den Preis, den der Fiskus für Abschreibungserleichterungen zu zahlen hat, sehr hoch ausfallen läßt. Aber die Hohe Schule der Steuersatzarbitrage begnügt sich nicht mit dem bisher Geschilderten. Dort gehört der rechtzeitige Wiederverkauf einer neugebauten Wohnung zum festen Programm. Man steigert als Hochbesteuerter den erzielten Steuervorteil nämlich noch einmal, wenn man eine Wohnung nur so lange behält, als hohe Abschreibungen vorzunehmen sind. Sobald diese Phase vorüber ist und die Zeit niedriger Abschreibungen, eine Zeit der steuerwirksamen Auflösung stiller Reserven also, bevorsteht, verkauft man die Wohnung an einen Niedrigbesteuerten und beginnt ein neues Spiel. Dabei fällt, wenn alles gut geht, ein erheblicher Wertsteigerungsgewinn an, die Realisierung der stillen Reserven, die in den Jahren der hohen Abschreibungen steuerfrei aufgebaut wurden. Dieser Gewinn darf natürlich nicht steuerpflichtig werden, wenn man nicht den größten Teil der erlangten Steuervorteile wieder verlieren will. Steuerfrei bleibt der Veräußerungsgewinn nur, wenn er im nichtgewerblichen Bereich anfällt. Weil aber an dieser professionell betriebenen Steuersatzarbitrage der Hohen Schule im Grunde nichts Amateurhaftes, nichts Ungewerbliches ist, müssen immer wieder neue Formen der rechtlichen Einkleidung und Institutionalisierung gefunden werden, mit denen ein nichtgewerblicher Charakter fingiert wird. Seit vielen Jahren gibt es ein Katz-und-Mausspiel der professionellen Arbitrageure mit dem Steuergesetzgeber, dem Bundesfinanzminister und dem Bundesfinanzhof. Über den aktuellen Zwischenstand dieses Spiels wird an anderer Stelle dieses Gutachtens berichtet.

**9125** Eine steuersystematische Legitimation des wirtschaftlichen Erfolgs einer exzessiven Steuersatzarbitrage gibt es nicht. Deshalb und der fiskalischen Folgen wegen muß ihr das Wasser abgegraben werden, wenngleich nicht auf eine Weise, die Rechtsunsicherheit zu einem Mittel der Politik macht (Ziffer 8155). Aber man darf nicht übersehen, daß der Wohnungspolitiker hier kein geborener Verbündeter des Steuerpolitikers ist. Schon der positive Effekt auf das Wohnungsangebot gefällt ihm. Hinzu kommt nun noch, daß das hohe Wiederverkaufsinteresse der Arbitrageure die Immobilienpreise herunterdrückt, im Prinzip so weit, bis Niedrigbesteuerte sie attraktiv finden. Diese Wohltat, eine Folge der wenig attraktiven Abschreibungsregeln für gebrauchte Wohnungen, fehlt bei der normalen Steuersatzarbitrage.

**9126** Eine paßgenaue wohnungspolitische Antwort auf die dem Wohneigentum feindliche normale Steuersatzarbitrage gibt es nicht. Ihre Ursache, die Progressivität des Steuersystems, steht nicht zur Diskussion. Der Sog weg vom Wohneigentum ist umso größer, je niedriger der individuelle Grenzsteuersatz ist, fällt also umgekehrt progressionsabhängig aus. Einkommenseffekte, die man problematisch zu nennen hätte, sind mit ihr gleichwohl nicht verbunden. Jeder optimiert nur seine Anpassung an die Steuersätze, die für ihn gelten. Und was der einzelne von dem Ergebnis solcher Optimierung am Ende erhält, ist zudem gerade bei den scheinbar Begünstigten im Vorhinein völlig offen. Eigentlich brauchte man eine umgekehrt progressionsabhängige Gegenmaßnahme, die allein die Anreize, dem Wohneigentum fern zu bleiben, korrigiert und sonst nichts bewirkt. Für eine Maßnahme mit Subventionsgehalt gäbe es keinerlei Begründung. Gewünscht und begründbar ist ein Substitutionseffekt, kein Einkommenseffekt. Solche Instrumente sind nicht bekannt.

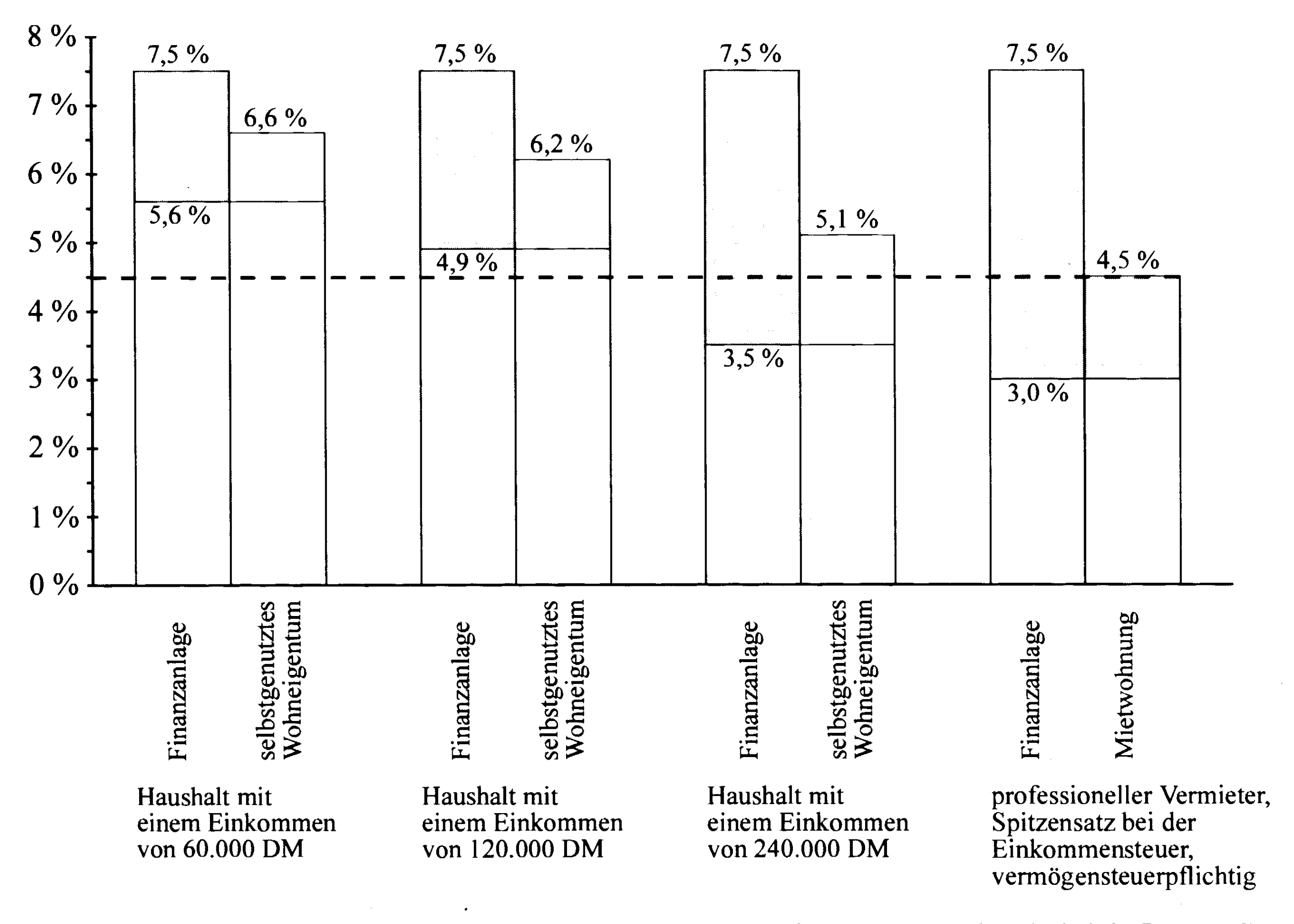
**9127** Abbildung 9.1 verdeutlicht für drei verschiedene Haushalte, die sich nach ihrem Einkommen unterscheiden, wie unterschiedlich die Anreize sind, sich dem selbstgenutzten Wohneigentum zuzuwenden, wenn man sich vorstellt, daß das Mietenniveau von den Investitionsbedingungen der professionellen Vermieter bestimmt wird.

Illustriert ist die Situation von Selbstnutzern mit unterschiedlich hohem Einkommen unter der Annahme, es würde keine Förderung gemäß § 10e EStG gewährt. Besteuert wird nach der Splittingtabelle. Die Finanzierung geschieht zu 75 vH mit einem Annuitätendarlehen, zu 25 vH mit Eigenkapital. Der Marktzins beträgt 7,5 %, die Inflationsrate 3 vH (Realzins von 4,5 %).

Zwar ist der Wert des Konsumgutprivilegs, der die notwendige Bruttorendite aus dem Kapitaleinsatz im selbstgenutzten Wohneigentum gegenüber dem Geldvermögen absenkt, bei Haushalten mit gerin-

Abbildung 9.1:

**Geldvermögenszins, Nettozinssätze und erforderliche Bruttorenditen für professionelle Vermieter und für Selbstnutzer ohne die Förderung gemäß § 10e Einkommensteuergesetz**




Legende: Das obere Ende der Säulen bezeichnet den Geldvermögenszins beziehungsweise die erforderliche Bruttorendite der Wohnungsinvestition. Die erforderliche Bruttorendite ist die Rendite, die der Investor unter Berücksichtigung seines Nettozinses und der für sein Investment maßgeblichen steuerlichen Bedingungen verlangt. Der Nettozins – das ist der Bruttozins abzüglich Steuern im Falle einer Geldanlage am Kapitalmarkt – wird durch den nicht schattierten Teil der Säulen angezeigt. Er ist zugleich der Nettorenditeanspruch für eine Wohnungsinvestition für den jeweiligen Investor/Selbstnutzer.

gem Einkommen niedriger als bei Haushalten mit hohem Einkommen. Man vergleiche dazu die Höhe der (jeweils rechten) Säulen für die Selbstnutzer in Abbildung 9.1. Jedoch führt die Besteuerung des Geldvermögens wegen unterschiedlicher Grenzsteuersätze der Haushalte zu einer ausgeprägten Differenzierung bei den Zinssätzen nach Steuern. Diese Zinssätze stellen zugleich die mindestens verlangte Rendite aus dem voll eigenfinanzierten Wohneigentum des Selbstnutzers dar. Die Differenzierung der Nettozinsen ist noch ausgeprägter als das Gefälle bei der erforderlichen Rendite im Falle der als typisch unterstellten Finanzierungsstruktur. Die Anreize, Geldvermögen aufzulösen, um selbstgenutztes Wohneigentum zu erwerben, sind also für die Haushalte mit niedrigen Einkommen am geringsten. Solche Haushalte haben den schwächsten Anreiz, das Geldvermögen zu meiden, und profitieren am meisten von dem mietsenkenden Effekt der vergleichsweise geringen „erforderlichen Bruttorendite" der professionellen Vermieter.

Darüber hinaus zeigt die Abbildung den vielleicht überraschenden Befund, daß, rein steuerlich gesehen, sogar der Haushalt mit einem Jahreseinkommen von 240 000 DM bei der zugrundegelegten Finanzierungsannahme noch Vorteile hat, wenn er zur Miete wohnt. Dabei ist vorausgesetzt, es sei wiederholt, daß sich die Miete so einstellt, daß der professionelle Vermieter gerade auf seine Kosten kommt. Unterstellt ist also, daß dessen Steuervorteile aus der Abschreibungsvergünstigung am Mietmarkt wegkonkurriert werden. So gesehen müßte man also sagen: Wenn die Menschen für sich selbst bauen, bauen die allermeisten offensichtlich aus anderen als aus steuerlichen Gründen. Aber die eigentliche staatliche Förderung des Wohneigentums nach § 10e EStG war ja noch nicht im Bild.

Schließlich zeigt die Abbildung auch, daß sogar unter optimalen Bedingungen, was die Vermögensausstattung angeht, nämlich bei vollständiger Eigenfinanzierung der Wohnung, die beiden Haushalte mit

niedrigen und mittleren Einkommen noch die Selbstnutzung meiden müßten. Lediglich für den hoch besteuerten Haushalt ist das „Konsumgutprivileg" so wertvoll, daß es mit dem „Abschreibungsprivileg" am Mietmarkt, das annahmegemäß den Mietern zugute kommt, konkurrieren kann.

## 7. Das einmalige Vermögensgeschenk an den Selbstnutzer

**9128** Seit Jahrzehnten gibt es in der Bundesrepublik das Angebot an jeden Bürger, einmal im Leben für eine Reihe von Jahren einen bestimmten Prozentsatz seiner Aufwendungen für den Erwerb einer eigengenutzten Wohnung, soweit sie einen bestimmten Höchstbetrag nicht überschreiten, von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzusetzen, zunächst nach § 7 b Einkommensteuergesetz als Sonderabschreibung, später nach § 10 e als Abzug wie eine Sonderausgabe, bis 1986 beschränkt auf den Fall des Erwerbs einer Neubauwohnung, seither ohne diese Beschränkung, ab 1994 aber im Falle des Erwerbs einer Altbauwohnung mit mehr als halbierten Höchstbetrag – seit 1992 nicht mehr an Bürger mit hohem Einkommen. Die Kinderkomponente, das Baukindergeld nach § 34 f EStG, ist 1987 hinzugekommen. Dieses einmalige staatliche Vermögensgeschenk an Eigennutzer ist durch seine lange Tradition geheiligt, in seiner Ausgestaltung aber nicht besonders gut begründet.

**9129** Die Regelung des § 10 e Einkommensteuergesetz – zusammen mit § 34 f EStG – ist das Kernstück der aktiven Förderung des Wohneigentums durch den Staat, wenn man einmal von der steuerlichen Behandlung der eigengenutzten Wohnung als Konsumgut absieht, die auch aus prinzipiellen Erwägungen heraus beschlossen wurde. Sie steht zugleich dem fiskalischen Aufwand nach in der gesamten Wohnungspolitik weit vorn (Ziffern 3310 ff). Diesen Aufwand – im Jahre 1994 schätzungsweise 9,6 Milliarden DM – muß man mit im Blick haben, wenn man feststellt, daß wohl viele Bürger der Bundesrepublik kein Wohneigentum erworben hätten und erwerben würden, wenn es dieses Förderangebot nicht gegeben hätte und nicht weiter gäbe. Eine quantitative Angabe hierzu ist selbstverständlich nicht möglich, niemand kennt den Mitnehmereffekt.

**9130** Daß die Regelung auch die Wohnungsnachfrage im Verhältnis zur Nachfrage nach anderen Konsumgütern stimuliert, ist insoweit anzunehmen, als erfahrungsgemäß private Haushalte, die sich für Wohneigentum entscheiden, regelmäßig nicht nur mehr für das Wohnen ausgeben, sondern auch größere und bessere Wohnungen haben.

**9131** Die – staatlich geförderte – Vorliebe für das Wohneigentum kann auch einen positiven Einfluß auf das Wohnungsangebot im ganzen haben. Wer sich eine neue Wohnung gebaut hat oder hat bauen lassen, vergrößert den Wohnungsbestand und zieht aus einer älteren Wohnung aus, die für andere frei wird. Wieviel Mietwohnungen andernfalls zusätzlich für den Markt gebaut würden, wenn es die Selbstversorgung der privaten Bauherren und Ersterwerber nicht gäbe, ist freilich nicht bekannt und kann auch nicht auf seriöse Weise geschätzt werden. Wie schon erwähnt, ist solch ein Angebotseffekt davon abhängig, ob der Wohnungsmarkt zum Gleichgewicht tendiert oder nicht (Ziffer 9106)

**9132** Umstritten ist der Angeboteffekt der seit 1977 geltenden Regelung, daß auch gebrauchte Wohnungen unter Inanspruchnahme des § 7 b und später des § 10 e EStG erworben werden können. Skepsis gründet sich auf den Umstand, daß der Erwerber einer Gebrauchwohnung allenfalls einen Nutzerwechsel im unveränderten Bestand bewirkt, nicht aber eine Ausweitung des Bestandes. Dies ist ein wichtiges Argument. Aber das letzte Wort muß es nicht haben. Die potentiellen Erwerber von Gebrauchtwohnungen sind es, denen Investoren in den Neubau ihre Wohnungen nach einer Reihe von Jahren verkaufen möchten, ja, für die sie letztlich in erster Linie bauen, bedenkt man die lange Lebensdauer einer Wohnung. Die potentiellen Erwerber einer Gebrauchtwohnung für die Selbstnutzung bilden eine wichtige Teilmenge davon. Es ist allzu kurz gedacht, zu buchhalterisch, die Angebotswirkungen einer staatlichen Förderung des Erwerbs von Gebrauchtwohnungen von vornherein zu verneinen und insoweit von Geldverschwendung zu reden, wie es bisweilen geschieht.

Marktanalysen, denen zufolge die Nachfrage der Selbstnutzer nach Gebrauchtwohnungen für hohe Gebrauchtwohnungspreise wichtig ist, stützen diese Einschätzung. Das ist selbstverständlich die Sicht der Verkaufswilligen. Aber es wäre sicherlich falsch, anzunehmen, daß die Förderung des Erwerbs von Gebrauchtwohnungen zur Selbstnutzung vollständig in erhöhten Preisen verpufft. So etwas ist denkbar, aber überhaupt nicht wahrscheinlich.

Für die Eigentumspolitik dürfte der Einschluß von Gebrauchtwohnungen in die Förderung sogar unverzichtbar sein, da sich häufig gerade diejenigen, die für den Kauf einer Wohnung auf staatliche Hilfe ganz besonders angewiesen sind, keine Neubauwohnungen leisten können. Versteht man die Förderung als Nachteilsausgleich im Hinblick auf die spezifische Förderung der Mietwohnung, so braucht sie freilich nicht ebenso hoch zu sein wie bei der Neubauwohnung. Die § 7 V-Abschreibung von Mietwohnungen gibt es nach einem Verkauf nicht erneut. Auch die Abschreibung gemäß § 7 IV EStG, die anzuwenden wäre, wenn die Wohnung nach dem Verkauf Mietwohnung bliebe, ist allerdings noch günstiger als die „ökonomische" Abschreibung. Der Größenordnung nach kann man sagen, daß sie im Falle einer fünfzehn Jahre alten, normal instandgehaltenen Gebrauchtwohnung etwa zwei Drittel des Fördereffekts der § 7 V-Abschreibung mit sich bringt. Während zur Kompensation des Vorteils aus der Abschreibung gemäß § 7 V EStG ein Schuldzinsenabzug von 60 vH erforderlich ist, reicht zur Kompensation des Abschreibungsvorteils gemäß § 7 IV EStG ein Abzug von 40 vH aus. Ein am Kriterium des Nachteilsausgleichs ausgerichteter Schuldzinsenabzug für den Erwerber einer Gebrauchtwohnung der genannten Art könnte also um ein Drittel niedriger bemessen sein als der Schuldzinsenabzug für den Bauherrn oder Ersterwerber einer neuen Wohnung.

**9133** Ohne Zweifel stark positiv ist der Einfluß des § 10e EStG auf die Ersparnis, viel stärker vermutlich als der Einfluß der Regelung, daß die eigengenutzte Wohnung steuerlich als Konsumgut zu behandeln ist. Letztere ist zwar steuersystematisch besonders sauber. Aber für den Start ins Wohneigentum ist der § 10e EStG sicherlich viel bedeutsamer. Dieser Start aber, hat man ihn erst einmal gewagt, zieht dann ziemlich zwangsläufig die hohe Ersparnisbildung durch Schuldentilgung nach sich, die für selbstnutzende Wohneigentümer charakterisch ist.

**9134** Eines der seit langem am heftigsten umkämpften Themen der wohnungspolitischen Diskussion ist die Frage: Wie gerecht ist das Vermögensgeschenk, das der § 10e EStG anbietet? Zwei Rechtfertigungslinien für dieses Förderangebot gibt es. Beide führen aber nicht zu dem Ergebnis, daß hier alles so bleiben sollte, wie es ist.

Die eine Linie setzt dort an, wo sich zeigt, daß die steuerliche Behandlung des selbstgenutzten Wohneigentums in sehr vielen Fällen ungünstiger ist als die der Mietwohnung, falls die Konsumgutlösung nicht in geeigneter Weise ergänzt wird. Da der Staat eigentlich das selbstgenutzte Wohneigentum fördern will, ist die Diagnose einer de-facto-Diskriminierung ein schwerwiegendes Argument. Versteht man die Förderung nach § 10e EStG insoweit zunächst einmal als einen Ausgleich progressionsabhängiger Nachteile, so ist die umstrittene Progressionsabhängigkeit der Fördereffekte, die der § 10e EStG mit sich bringt, indem er einen Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage zuläßt, voll gerechtfertigt und nicht als ungerecht zu qualifizieren. Daß das Förderangebot sich im Prinzip an alle Erwerber von Wohneigentum zur Selbstnutzung richtet, obwohl, wie die Analyse unter Ziffer 9106 gezeigt hat, gar nicht alle einen Nachteil haben, vielmehr Selbstnutzer mit hoher Eigenfinanzierungsquote durch die Konsumgutregelung sehr gut gestellt sind, ist hingegen ein schwerwiegendes Manko. Der Bedarf an Ausgleich für eine ungerechtfertigte Benachteilung nimmt mit zunehmender Eigenfinanzierungsquote ab. Darauf geht die Regelung des § 10e EStG nicht ein. Sie beschränkt den dort angebotenen Sonderausgabenabzug auf Einkommen unterhalb einer Grenze von 120 000 DM, respektive 240 000 DM und die jährlichen Abzugsbeträge auch noch der Höhe nach. Eine einigermaßen paßgenaue Ausgestaltung dessen, was man eigentlich braucht, ist das jedoch nicht – immer unterstellt, die zu lösende Aufgabe sei genau diejenige, die hier im Blickpunkt ist, die kompensatorische Aufhebung der de-facto-Diskriminierung des eigengenutzten Wohneigentums gegenüber der Mietwohnung.

**9135** Die andere Rechtfertigungslinie knüpft an dem subjektiven Moment des Förderangebots an und betont das von der Frage des Nachteilsausgleichs unabhängige, also eigenständige Moment der Wohneigentumsförderung. Dessen Ablösung vom Objekt, die Bindung an die Person, den Eigennutzer, der einmal im Leben nach diesem Regime erwerben darf, ist im Grunde die Abkehr von der Forderung nach steuerlicher Gleichbehandlung von Investitionsobjekten. Die einzelne Wohnung kann im Prinzip beliebig oft in einen Fördervorgang nach § 10e EStG involviert sein. Die Regelung ist gleichwohl nicht als sachwidrig anzusehen, wenn man vor allem die Aufgabe hervorhebt, die Menschen sollten mit Besteuerungsregeln nicht in die Mietwohnung, sondern in Wohneigentum gezogen werden.

Bei der überkommenen Ausgestaltung der steuerlichen Förderung des Wohneigentums in der § 7 b/10 e-Tradition hat der Gesetzgeber die besondere Belastung eines Haushalts durch den Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung als Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen angesehen, was die Verankerung im Einkommensteuersystem nahelegte, das dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verpflichtet ist.

Opposition gegen solch eine Ausgestaltung, im besonderen gegen die Progressionsabhängigkeit der Steuerersparnis, gibt es seit langem auch an anderen Stellen des Einkommensteuerrechts, wie zum Beispiel gegen den Familienlastenausgleich durch Kinderfreibeträge. Zu prüfen ist, ob diese Opposition im Falle der Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums berechtigter ist als im Falle der anderen umstrittenen Regelungen, die Steuervergünstigungen in die Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens nach der Leistungsfähigkeit eingebunden haben und daher mit Abzügen von der Steuerbemessungsgrundlage eine progressionsabhängige Steuerersparnis bewirken. Freilich, wenn diese Prüfung positiv ausgeht, wenn also die Ermittlung der Förderbedürftigkeit in der Wohneigentumspolitik nicht mehr Teil der systemgerechten Messung der steuerlichen Leistungsfähigkeit sein soll, wie soll sie dann ermittelt werden? Subjektive Merkmale über das hinaus, was im Einkommensteuerrecht seinen Platz hat, drängen dann weiter nach vorn. Soll jemandem mit einem beträchtlichen steuerlichen Vermögensgeschenk geholfen werden, Wohneigentum zur Selbstnutzung zu erwerben, der schon ein großes Vermögen besitzt, jedoch vergleichsweise niedrige Einkünfte hat, jemandem, der kaum Vermögen hat, jedoch ein vergleichsweise hohes Einkommen bezieht, hingegen nicht? Die Dürftigkeit der Rechtfertigung einer allgemeinen Wohneigentumsförderung, die auf mehr abzielt als auf einen Ausgleich unerwünschter Diskrimimierungswirkungen aufgrund anderer Regelungen des Steuersystems, wird hier sichtbar. Mit weithin zunehmendem Vermögen, immer häufiger durch Erbschaft erlangt, ist schon der Bedarf an einem breit angebotenen Vermögensgeschenk für die Erwerber selbstgenutzten Wohneigentums anders zu sehen als bei Beginn der § 7 b/10 e-Tradition.

Die mit alledem aufgeworfenen Fragen reichen weiter als die bisherigen über eine vornehmlich ökonomische Analyse hinaus. Sie werden daher im nächsten Hauptabschnitt dieses Kapitels auch juristisch beleuchtet (Ziffern 9201 ff).

**9136** Indem der Gesetzgeber – 1987 – das Baukindergeld einführte, hat er in gezielter Weise das subjektive Moment der direkten Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums verstärkt. Dies war folgerichtig. Bei der Rechtfertigung dafür, daß es Wohneigentumsförderung in eigenständiger Form über-

haupt gibt, bildet die familienpolitische Begründung sogar den solidesten Teil (Ziffer 3109).

Nimmt man dies zusammen mit der Einsicht, daß das Wohneigentum gegenüber der Mietwohnung steuerlich benachteiligt ist, so gelangt man zu einem einfachen Konzept: Der § 10e Einkommensteuergesetz wird in eine Regelung transformiert, die der Funktion, Nachteilsausgleich für die Selbstnutzer zu schaffen, in besserer Weise als bisher genügt; das subjektive Moment der Wohneigentumsförderung hingegen wird vollständig in der Kinderkomponente konzentriert und das Baukindergeld dementsprechend wesentlich aufgestockt. Dagegen könnte man einwenden, daß es nicht Aufgabe des Staates sein kann, Kinder, die im elterlichen Wohneigentum wohnen, besser zu stellen, als Kinder, die in einer Mietwohnung groß werden. So weit, daß sich diese Frage stellt, würde aber auch eine wesentlich aufgestockte Förderung, die sich an der Kinderzahl orientiert, nicht gehen. Es soll sich immer nur darum handeln, einen Teil der Mehrkosten, die Familien mit Kindern beim Erwerb einer familiengerechten Wohnung hinnehmen müssen, in die Traglast des Gemeinwesens zu geben. Die familienpolitische Komponente der Wohnungspolitik allein an die Wohngeldregelungen anzubinden, wie es gelegentlich gefordert wird, wäre nicht zielgerecht. Denn das Wohngeld endet aus guten Gründen bei einem verhältnismäßig niedrigen Einkommen.

### 8. Der hohe Sparerfreibetrag als Störenfried der Wohnungspolitik

**9137** Die Durchbrechung des Prinzips der Besteuerung aller Einkommen hat durch die Verzehnfachung des Sparerfreibetrages im Jahre 1993 einen neuen Höhepunkt erreicht. Es ist hier nicht zu erörtern, wie gut sie begründet war. Die Wirkungsweise steuerlicher Sonderregelungen für die Wohnungswirtschaft hat sie vermutlich wesentlich verändert.

**9138** Zuallererst betroffen sind die positiven Anreizwirkungen, die der steuerlichen Behandlung der eigengenutzten Wohnung als Konsumgut zuzuschreiben sind.

Daß die Steuerfreiheit der impliziten Vermögenserträge, die in der Mietersparnis liegen, die Menschen in das selbstgenutzte Wohneigentum zieht, weg vom Geldvermögen und der Mietwohnung, gilt seit der Verzehnfachung des Sparerfreibetrages erst ab einer Höhe der Vermögenserträge von 6 000 DM respektive 12 000 DM, im letzteren Falle also ab einem Vermögen von 150 000 DM bis 200 000 DM, je nach Ertrag, der bei einer alternativen Vermögensanlage zu erzielen ist. Bis zu dieser Höhe gibt es kein Privileg für das eigengenutzte Wohneigentum mehr.

Eingeschränkt ist zugleich der spezielle erhöhte Sparanreiz, den derjenige hat, der als Wohneigentümer die Erträge aus seiner Ersparnis steuerfrei hat. Bis zu der genannten Höhe ist dieser Anreiz auf die allgemeine Freibetragsregelung übergegangen.

**9139** Wer Wohneigentum erwirbt, kommt zwar in den meisten Fällen nach einer Reihe von Jahren, wenn er sich weitgehend entschuldet hat, in den Genuß seines „Privilegs". Aber die Einschränkung des spezifisch wohnungswirtschaftlichen Anreizes kann bedeutend sein. Rechnungen der Kommission, die auf die Annahme gegründet sind, daß die Menschen sehr genau und sehr langfristig kalkulieren, zeigen dies. Die Ergebnisse sind aber selbstverständlich sehr stark davon abhängig, über wieviel Vermögenserträge jemand außerhalb seines Wohnungsvermögens verfügt. Es sollten daher keine Fälle als besonders repräsentativ herausgestellt werden.

**9140** Auch auf die Frage, wie gerecht die steuerliche Grundregelung für das eigengenutzte Wohneigentum ist, fällt durch die Erhöhung des Sparerfreibetrages neues Licht. Niemand hat dadurch einen Nachteil, niemand einen spezifisch wohnungswirtschaftlichen Vorteil, das ist richtig. Aber die Willkür der Begünstigung des Sparens im Wohneigentum ist doch jetzt wesentlich eingeschränkt. Vor allem: Die Begünstigung wird Menschen, die mangels ausreichenden Vermögens kein Wohneigentum erwerben können, nicht mehr vorenthalten.

**9141** Die Frage nach dem Bedarf an ergänzender Förderung – an Nachteilsausgleich – wegen des Nebeneinanders unterschiedlicher steuerlicher Regime für die Mietwohnung einerseits und den Eigennutzer andererseits, bleibt unberührt. Der erhöhte Sparerfreibetrag schwächt einen eigentumspolitisch erwünschten Sustitutionsanreiz zugunsten des selbstgenutzten Wohneigentums. Aber ein Subventionsargument zugunsten selbstgenutzter Wohnungen liegt darin nicht. Die Schwächung geht übrigens nicht nur von der Schwächung des Konsumgutprivilegs aus. Die Absenkung des Steuersatzes auf Null für die Erträge aus niedrigem bis mäßig hohem Vermögen vergrößert zugleich die Steuersatzunterschiede zwischen reichen und weniger reichen Steuerpflichtigen und steigert damit die Energie, von der die Steuersatzarbitrage zu Lasten des selbstgenutzen Wohneigentums angetrieben wird (Ziffer 9127).

**9142** Anders mag man die Frage nach einem geänderten Förderbedarf sehen, wenn es um die Aufgaben der direkten Eigentumsförderung durch § 10e Einkommensteuergesetz geht. Diese Aufgaben könnten als vergrößert angesehen werden, weil das Konsumgutprivileg geschwächt ist. Zwingend ist eine solche Folgerung aber nicht. Niemand, dem man den Weg ins eigengenutzte Wohneigentum ebnen möchte, ist dadurch der Förderung bedürftiger geworden, daß jetzt ganz allgemein ein erheblicher Betrag an Vermögenserträgen steuerfrei gestellt ist.

**9143** In große Schwierigkeiten kommt man durch die Verzehnfachung des Sparerfreibetrages bei der Begründung der Förderung des Vorsparens in Gestalt des Bausparens. Wenn alle Ersparnis von Eheleuten bis zu einem Betrage von 150 000 DM bis 200 000 DM steuerfrei gestellt ist – warum dann noch Bausparförderung? Die Bausparförderung, sei es in der Form der Abzugsfähigkeit von Bausparbeiträgen, sei es in der Form der Bausparprämien, ist ja de facto nicht etwas wesentlich anderes als eine Steuerbegünstigung von Erträgen aus solcher Ersparnis. Wenn der Staat eine Steuervergünstigung verallgemeinert, ist das kein Grund, eine alte spezielle Ver-

Tabelle 9.1:

**Besteuerungsregeln aus der Sicht der Wohneigentumspolitik**

| | | Konsumgutregelung für die selbstgenutzte Wohnung, verglichen mit Investitionsgutregelung ohne AfA-Beschleunigung | Abschreibungsvergünstigung für die Mietwohnung bei Konsumgutregelung für Wohneigentum | | | § 10 e EStG | | plus Sparfreibetrag von 6 000 DM bzw. 12 000 DM | Gesamturteil |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | § 7 V EStG | § 7 V EStG bei Inflation | Wirkung unterschiedl. Grenzsteuersätze, wenn § 7 V gilt und Inflation herrscht | für den Erwerb einer Neubauwohnung | für den Erwerb einer Gebrauchtwohnung | Modifikation der Urteile zu (1) bis (6) | |
| | | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Einfluß auf die Entscheidung für eine eigengenutzte Wohnung | niedriges Einkommen/ Vermögen | + | – | – – | – | + | + | – | – |
| | hohes Einkommen/ Vermögen | ++ | (–) | (–) | (N) | N1) | N[1]) | N | + |
| Einfluß auf das Sparen | niedriges Einkommen/ Vermögen | (+) | (–) | – | (–) | + | + | (+) | (+) |
| | hohes Einkommen/ Vermögen | + | (–) | (–) | + | N[1]) | N[1]) | N | (N) |
| Einfluß auf die individuelle Wohnraumnachfrage/Wohnungsversorgung | niedriges Einkommen/ Vermögen | (+) | + | + | + | + | + | (–) | + |
| | hohes Einkommen/ Vermögen | + | (N) | (N) | N | N[1]) | N[1]) | N | (N) |
| Einfluß auf das Wohnungsangebot | | N | + | + | + | (+) | (N) | (–) | + |
| Einfluß auf das Mietniveau | | N | + | + | + | (N) | (–) | (–) | + |
| Genügt die Regelung den Grundprinzipien der Besteuerung? | | + | ● | ● | ● | – | – | – | (–) |
| Ist die Regelung gerecht? | | + | (N) | (N) | ● | – | – | ● | (–) |
| Ist die Regelung fiskalisch vertretbar? | | + | (–) | (–) | – | – | – | ● | – |
| Gesamturteil | | ++ | (–) | – | ● | – | – | ● | – |

1) bei Einkommen über 120 000 DM bzw. 240 000 DM je Jahr

Legende: Urteile: (+) schwach positiv; + positiv; ++ stark positiv; (–) schwach negativ; – negativ; – – stark negativ; N neutral, keine Wirkungen, in Ordnung; (N) tendenziell neutral, im allgemeinen nicht durchschlagend wirksam, im großen und ganzen in Ordnung; ● Frage stellt sich hier nicht, keine Angabe, kein eindeutiges Urteil.

günstigung auf dem erhöhten Niveau weiterzugewähren. Im Gegenteil, es ist zunächst einmal ein Grund, die alte Vergünstigung für obsolet zu erklären.

### 9. Das Gesamtbild

**9144** Auf bestimmte Unvollkommenheiten des geltenden Regelwerkes könnte der Gesetzgeber mit Maßnahmen antworten, die möglichst am Ursprung des jeweiligen Problems ansetzen. In anderen Fällen ist dies nicht möglich oder nicht vernünftig, weil es neue unerwünschte Rückwirkungen gäbe. Auch das Ziel der Vereinfachung kann dafür sprechen, Mängel an Paßgenauigkeit hinzunehmen, die Kunst des indirekten Vorgehens zu üben und auf eine Summe an Zielverfehlungen summarisch zu antworten. Um die Diskussion hierüber zu erleichtern, sind die Einzelurteile der Kommission über die Zielwirkungen der untersuchten Regelungen in einem Tableau zusammengestellt (Tabelle 9.1).

**9145** Dieses Tableau nimmt das unter Textziffer 9102 vorgestellte Fragenprogramm auf und folgt dann dem Gang der Analyse. Dieser hat eine bestimmte Charakteristik: Er beginnt mit der Erörterung der steuerlichen Grundregelung für das eigengenutzte Wohneigentum in einer Welt, in der es sonst keine Sonderregelungen gibt, die für die Wohnungswirtschaft von Bedeutung sind. Alsdann kommt die Investitionsförderung durch § 7 V Einkommensteuergesetz hinzu, zunächst ohne Inflation, danach mit Inflation, beides ohne Rücksichtnahme auf die Progressivität des Einkommenssteuertarifs. Diese wurde ihrer besonderen Bedeutung sowie ihres die Sache stark komplizierenden Charakters wegen selbständig untersucht. Die Prüfung der direkten Eigentumsförderung durch § 10e Einkommenssteuergesetz, die bis dahin nicht im Bilde war, schließt sich an. Nicht umfassend, sondern nur hinsichtlich des Zusammenspiels mit spezifischen Regelungen für die Wohnungswirtschaft, wird die Verzehnfachung des Sparfreibetrages beurteilt. Mißverständnisse bezüglich des Inhalts der in dem Tableau notwendigerweise nur in einer schematisierten Form markierten Urteile lassen sich vermutlich nur vermeiden, wenn man sich dessen Aufbau einprägsam vergegenwärtigt.

**9146** Die Gesamturteile der Kommission, die in der letzten Spalte und der letzten Zeile der tabellarischen Zusammenstellung mitgeteilt werden, sind in ihrer summarischen Art notwendigerweise von der persönlichen Werthaltung der Mitglieder der Kommission mit geprägt. Die Gesamturteile sind auch in allen Fällen nur Urteile über Handlungsbedarf, keine Vorwegurteile über die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit bestimmter Reformmaßnahmen.

## II. Besteuerungsprinzipien und Wohneigentum aus steuerrechtlicher Sicht

### 1. Noch einmal: Pro und kontra Konsumgutlösung

**9201** Nach der geltenden Regelkonzeption der Einkommensteuer, deren Eckdaten einzelne sogar als verfassungsrechtlich vorgegeben empfinden, kommt der Unterscheidung zwischen Einkommenserzielung, der „Erwerbssphäre", die man besteuern kann, und Einkommensverwendung, der „Privatsphäre", die steuerlich irrelevant ist, elementare Bedeutung zu. „Die Einkommensteuer belastet das hinzu erworbene Einkommen, sichert der nachfolgenden Einkommensverwendung aber.... Privatheit".[1]) Erwerbsaufwendungen im Zusammenhang mit der Erzielung von Einkünften mindern die steuerliche Bemessungsgrundlage. Hingegen können Aufwendungen, die nicht damit im Zusammenhang stehen, Lebensführungs- oder Lebenshaltungskosten, die Bemessungsgrundlage grundsätzlich nicht mindern und sind aus dem Versteuerten zu bestreiten.

Allerdings ist nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip, das jedenfalls als Besteuerungsidee die Einkommenssteuer prägt, die individuelle Steuerzahlungsfähigkeit das Maß aller Dinge, woraus folgt, daß nur das Einkommen steuerlich belastet werden kann, das zur Befriedigung privater Bedürfnisse de facto zur Verfügung steht.

Bei der Einkommensteuer muß daher – trotz ihrer allein bei der Einkommenserzielung liegenden Basis – ein Teilausschnitt der Einkommensverwendung in den Blick genommen und Lebenshaltungsaufwand abgezogen werden, sofern dieser nicht disponibel ist. „Aus der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ergibt sich, daß auch solche Ausgaben einkommensteuerrechtlich von Bedeutung sind, die außerhalb der Sphäre der Einkommenserzielung – also im privaten Bereich – anfallen und für den Steuerpflichtigen unvermeidbar sind," so das Bundesverfassungsgericht in BStBL II 1984, S. 357ff (360).

**9202** Welche Lebenshaltungsaufwendungen aber sind nicht disponibel? Gewiß der vom Sozialhilferecht aufgefangene Aufwand für das schlichte Existieren einer Person, die essen, wohnen und sich kleiden muß und gleiches in Gestalt von Unterhalt auch ihrer Familie schuldet (nicht besteuerbares Existenzminimum). Als nicht disponibel mag man ebenfalls ansehen – aber das ist schon weniger zwingend –, die zukünftige Existenz abzusichern, sich etwa Versicherungsschutz für Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter oder Haftpflichtschäden zu besorgen (Vorsorgeaufwendungen).

[1]) Kirchoff, Das Steuerrecht als Mittel und als Störfaktor der Wohnungsbaupolitik, DStR 1983, S. 280.

Nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in seiner jüngsten Entscheidung zum einkommensteuerlichen Existenzminimum obliegt es dem Staat, das nicht besteuerbare Existenzminimum nach den jeweiligen Verhältnissen einzuschätzen. Mit dem für das Sozialhilferecht geltenden Mindestbedarf wird der Staat aber auch hinsichtlich des einkommensteuerlichen Existenzminimums festgelegt. Maßgeblich sind danach die jeweiligen gesetzlichen Sozialhilferegelsätze einschließlich der Kosten für Unterkunft und Heizung – nicht weniger, aber auch nicht mehr. Anders gesagt: Die indisponiblen Aufwendungen für das Wohnen sind bereits im nicht besteuerbaren Existenzminimum berücksichtigt oder müssen es spätestens bis zum 1. Januar 1996 sein.

**9203** Geht man von der grundsätzlichen Unterscheidung von besteuerbarer Erwerbssphäre und nichtbesteuerbarer Privatsphäre im System des Einkommensteuerrechts aus, so ist die Behandlung der selbstgenutzten Wohnung nach dem Konsumgutprinzip eine steuersystematisch schlüssige Lösung. Die damit verknüpfte Förderung nach § 10e und § 34f Einkommensteuergesetz wäre demgegenüber aus juristischer Sicht reine Subvention, für deren Würdigung andere Beurteilungskriterien heranzuziehen sind.

**9204** Daß die geltende Konsumgut- bzw. Privatgutlösung zugunsten einer Investitionsgutlösung verändert werden könnte, ist das Ziel eines Teils der Kritiker, die das bestehende Besteuerungskonzept als diskriminierend für viele Eigennutzer ansehen. Dabei wird zumeist einer „echten" Investitionsgutlösung das Wort geredet, bei welcher Einnahmen, der Mietwert nämlich, und Werbungskosten echt ermittelt und gegeneinander gerechnet werden sollen – und nicht wie im Rahmen des alten § 21a Einkommensteuergesetz nur in Gestalt fiktiver und unrealistischer Größen. Einer solchen Konzeption wird vor allem gegenüber der bestehenden § 10e-Lösung, welche allein die Anfangsphase steuerlich fördert und die Restphase steuerlich unbeachtet läßt, der Vorrang gegeben.

**9205** Diese Kritiker sehen den wohnungspolitischen Charme einer Investitionsgutlösung darin, daß die möglichen Vor- und Nachteile aus dem Bau oder Erwerb einer selbstgenutzten Wohnung besser und auch einkommensteuersystemgerechter über die Zeit verteilt würden. Bei einer echten steuerlichen Überschußrechnung ergeben sich echte steuerliche Verluste, die umso höher und langandauernder sind, je mehr Fremdkapital eingesetzt wird. Wie bei anderen Investitionen gehörten Schuldzinsen zu den steuerlich absetzbaren Kosten. Mit zunehmender Entschuldung und verringerter Abschreibung schmelzen die steuerlichen Verluste allmählich ab, bis ein Überschuß entsteht, für den Steuer gezahlt werden muß.

Steuersystematisch wird außerdem auf die Besteuerung von Kapitalerträgen verwiesen: „Solange daran festgehalten wird, Kapitalerträge grundsätzlich zu besteuern, gibt es keinen Grund, die Erträge des Kapitals in selbstgenutztem Wohneigentum nicht zu besteuern, während sie im vermieteten Wohneigentum wie in anderen Bereichen der Steuer unterworfen werden".[1])

**9206** Dieser Kritik muß aus juristischer Sicht nicht gefolgt werden. Die Basisentscheidung darüber, was der Besteuerung zu unterwerfen ist, kann auch anhand der Unterscheidung zwischen privater Nutzung des versteuerten Einkommens und der Erzielung zusätzlichen Einkommens auf dem Markt getroffen werden – einer Entscheidung, die für die deutsche Steuersystematik grundlegend ist.

Den Bau oder Erwerb einer selbstgenutzten Wohnung hat der Gesetzgeber dem Bereich der Privatsphäre, also der einkommensteuerlich irrelevanten Einkommensverwendung, zugeordnet. Daraus folgt nach den steuersystematischen Grundsätzen, daß weder der wirtschaftliche Nutzen aus der Wohnung noch die Aufwendungen aus dieser Wohnung Eingang in das Einkünftesystem des Einkommensteuerrechts finden können.

Ökonomisch mag es zwar keinen Unterschied machen, ob jemand dadurch leistungsfähiger wird, daß er für ein Bankguthaben Zinsen erhält, oder dadurch, daß er sein Geld in eine Wohnung investiert und dadurch Miete erspart. Steuersystematisch ist der Unterschied dagegen elementar. Der Erste erzielt am Markt Einkommen, der Zweite verwendet es in seiner Privatsphäre. Auch darf der Verzicht auf die Erzielung von Einnahmen nicht zum Gegenstand einer Besteuerung gemacht werden. „Die Einkommensteuer erfaßt nicht die Fähigkeit seiner Bürger, etwas zu erwerben, sondern lediglich das von individuellem Belieben abhängig Erworbene.... Wer einen lukrativen Arbeitsplatz ausschlägt, um sich ganztägig der Erziehung seiner Kinder zu widmen, wer ein verpachtbares Grundstück allein der gelegentlichen Nutzung durch seine Familie reserviert, wer verzinsbares Kapital zur Finanzierung einer Familienreise verbraucht hat, wäre zwar erwerbsfähig gewesen, hat jedoch nicht erworben und unterliegt insoweit nicht der Einkommensteuer".[2])

Ebensowenig ist der Gedanke zwingend, daß – wenn das Prinzip der Besteuerung von Kapitalerträgen beibehalten werden soll – auch die Nutzungswerte besteuert werden müßten, weil auch die nicht in Geld anfallenden Arbeitsentgelte, also geldwerte Vorteile eines Arbeitnehmers in Form von Sachleistungen, der Steuer unterworfen würden.

Derartige Sachbezüge – also Einnahmen, die nicht in Geld bestehen wie Wohnung, Kost, Waren und sonstige Sachbezüge – sind zwar wie Geldeinnahmen zu versteuern und mit den üblichen Endpreisen am Abgabeort anzusetzen. Dies gilt aber nur, wenn sie auf eine zu versteuernde Leistung des Steuerpflichtigen gegenüber Dritten zurückgehen. Leistungsfähigkeitssteigerung ohne Leistungsbezug nach außen – das heißt durch die Selbstnutzung eigenen Vermögens oder die Einsparung von Aufwendungen – wird einkommensteuerlich generell nicht erfaßt.

[1]) Eekhoff, Wohnungspolitik, Tübingen, 1993, Textziffer 88.
[2]) Kirchhoff, a. a. O., S. 281.

Wer als Arbeitnehmer zu seinen Aufwendungen vom Arbeitgeber einen Zuschuß erhält, muß den geldlichen Vorteil als Arbeitslohn versteuern, ebenso den geldwerten Vorteil, der in der (teilweise) unentgeltlichen Überlassung einer Firmenwohnung liegt. Dagegen ist die Selbstnutzung des eigenen Kraftwagens nicht zu versteuern, auch wenn dadurch Kosten für einen Leihwagen erspart werden. Nur die externe Vermietung führt zu Einnahmen. Gleiches gilt für die Selbstnutzung der eigenen Wohnung.

Trotz alledem ist einzuräumen: Den Geldwert der Wohnungsnutzung zu besteuern, ist auch nicht unlogisch, wenn man die Wohnung als Investitionsgut ansieht und damit als Teil der Erwerbsphäre. Naturalentnahmen aus einem Unternehmen, beispielsweise die private Nutzung eines Kraftwagens gehören ebenfalls zur steuerlichen Bemessungsgrundlage.

**9207** Was schließlich den Gesichtspunkt einer Besteuerung ersparter Aufwendungen gleichsam als fiktive Einnahmen betrifft, so würden, wenn man ihn ernst nähme, rechtliche Schleusen geöffnet und der Einkommensteuertatbestand in die Konturenlosigkeit entschwinden. „Wer seinen elementaren Nahrungsbedarf aus dem eigenen Gemüsegarten befriedigt, seine Steuererklärung nicht durch den Steuerberater, sondern aufgrund eigener Rechtskunde abgibt,... müßte sich fragen lassen, ob dadurch nicht seine besteuerbare Zahlungsfähigkeit gesteigert worden sei".[1])

**9208** Überlegungen im Hinblick auf den Gleichheitssatz führen zu keinem anderen Ergebnis. Wendet man den Gleichheitssatz auf Eigennutzer, Mieter und Vermieter an, so sind Eigennutzer und Mieter im erworbenen Einkommen, also dem einkommensteuerlichen Belastungsgrund, zum Erwerbszeitpunkt gleich und werden durch eine Konsumgutlösung auch steuerrechtlich gleich behandelt. Eigennutzer wie Mieter haben durch die Nutzung ihrer Wohnung Vorteile; ihre Aufwendungen für den Erwerb der Wohnung einerseits und für die Miete und eine anderweitige Kapitalanlage andererseits sind als private Einkommensverwendung aus dem versteuerten Einkommen zu finanzieren. In der Nutzungsphase der Wohnung kommt es freilich zur Ungleichbehandlung, wenn die Kapitalerträge des Mieters als Einkommen aus der Erwerbssphäre erfaßt werden. Dies betrifft jedoch den Vergleich Eigennutzer und Kapitalanleger. Diese sind mit Blick auf ihr erworbenes Einkommen ungleich und werden steuerlich entsprechend ungleich behandelt. Das gleiche gilt für den Vergleich von Eigennutzer und Vermieter. Der Vermieter nutzt den Wohnraum als Erwerbsquelle, der Eigennutzer seinen Wohnraum als Privatwohnung. In dieser verschiedenen Ausübung privater Freiheitsrechte findet der Gesetzgeber eine Verschiedenheit vor, die er für besteuerungserheblich erklärt hat, indem er unterschiedliche steuerliche Folgen rechtlich normierte.

**9209** Im Ganzen wird man urteilen müssen, daß der Wegfall der Nutzungsbesteuerung verfassungsrechtlich unbedenklich war. Ein Rest an Unzufriedenheit mit der ökonomischen Ungleichmäßigkeit der Behandlung von Haushalten, die ihr Vermögen in Form einer selbstgenutzten Wohnung halten, und solchen, die Vermögen erwerbswirtschaftlich nutzen, bleibt, weil, wie schon erwähnt, die Steuerfreiheit der impliziten Eigenkapitalerträge, die mit der Selbstnutzung einhergehen, nicht allen Haushalten in gleicher Weise offenstehen. Eine Wohnung ist ein unteilbares Gut. Haushalten mit sehr geringem Vermögen und geringem Einkommen ist häufig der Zugang zu einem selbst zu nutzenden Objekt aus Finanzierungsgründen verschlossen. Manche fügen hinzu: Wohlhabende Haushalte können einen entsprechend hohen Eigenkapitalbetrag in die „Steueroase" selbstgenutzte Wohnung einbringen. Letzteres ist freilich völlig regelkonform, und das Empfinden einer Ungleichmäßigkeit aus ökonomischer Sicht basiert darauf, daß die Abgrenzung von Konsum- und Investitionsgüterbestand, wozu alle Wohnungen zählen, eine andere ist als die vom Gesetzgeber bevorzugte Abgrenzung von Privatgütern und Erwerbsquellen, wozu nur die vermieteten Wohnungen zählen. Auf dieses Problem kann aber in unterschiedlichster Weise geantwortet werden, und die Besteuerung nach dem Investitionsgutprinzip ist nicht die überzeugendste Antwort. Im übrigen ist es auch für den Ökonomen selbstverständlich, eine Wohnung und andere dauerhaft nutzbare Konsumgüter hinsichtlich ihres investiven Charakters als ökonomisch gleichartig anzusehen.

## 2. Zur Rechtfertigung der Förderung des Wohneigentums

**9210** Verfassungsrechtlich ist es prinzipiell unbedenklich, daß der Gesetzgeber die Schaffung selbstgenutzten Wohnraums subventioniert. Die Frage ist, ob die Art und Weise, wie er es tut, in sein Belieben gestellt ist. Schon an früherer Stelle waren in den Fällen keine Zweifel geblieben, in denen steuerliche Regelungen für das selbstgenutzte Wohneigentum bloß darauf abzielen, einen Ausgleich für eine Besserstellung anderer Teile des Wohnungswesens, im besonderen der Mietwohnung, zu schaffen. In diesen Fällen sind die auf Abhilfe gerichteten Maßnahmen aus der Problemlage heraus gerechtfertigt. Mit der Förderung des selbstgenutzen Wohneigentums ist aber erklärtermaßen mehr gemeint als nur Nachteilsausgleich. Und hier ist die offengebliebene Frage nach einer gerechten Lösung wieder aufzunehmen.

**9211** Mit einer Steuersubvention als Lenkungsnorm wird das Ziel, steuerliche Lastengleichheit zu erreichen und alle nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu besteuern, per se zur Disposition gestellt. Somit rechtfertigt sich eine steuerliche Subvention vor allem aus dem verfolgten Zweck und ihrer Eignung, diesen Zweck mit steuerlichen Mitteln effektiv zu erreichen.

Als Subventionszweck kommt durchaus die Wohneigentumsbildung in Betracht, wenngleich das Steuerrecht dafür nicht der ideale Ort ist. Was die Ausgestaltung des steuerlichen Mittels anlangt, einen dem Steuerrecht eigentlich wesensfremden Subventions-

[1]) Kirchoff, a. a. O., S. 281.

zweck zu erreichen, so ist im vorliegenden Zusammenhang vor allem an den Abzug eines Förderbetrags von der steuerlichen Bemessungsgrundlage zu denken, der progressionswirksam ist, oder an einen Abzug von der Steuerschuld, der progressionsneutral ist.

Ein progressionswirksamer Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage wird sich vor allem dann als geeignet und damit auch als gerechtfertigt anbieten, wenn auf den Willen der Bezieher höherer Einkommen eingewirkt werden soll.

Wenn die Förderung jedoch – wie bei der Wohneigentumspolitik – nicht zuletzt das Ziel verfolgt, die Altersvorsorge zu ergänzen und die Steuerpflichtigen gegen Krisen und Risiken abzusichern, verhält es sich anders. Diese Unterstützungen haben nicht die Bürger nötig, die noch so viel Kapital übrig haben, daß sie damit in andere – und teilweise steuerlich ebenfalls geförderte – Anlageformen gehen können. Vielmehr muß eine solche Förderung den „Schwellenhaushalt" im Auge haben und daher den Wohnungserwerb insbesondere für Menschen mit geringem Vermögen verbilligen wollen. Ein solcher Effekt würde am besten durch „offene Subventionen" (Geldleistungen auf der Basis von Art. 104 a III GG) erreicht. Will man aber wegen des damit verbundenen „Rechtsanspruchs" an einer steuerlichen Förderlösung festhalten, so ist eine zielgerechte Wirkung am ehesten durch einen progressionsneutralen Abzug von der Steuerschuld zu erreichen. Eine steuerliche Förderlösung sollte wegen der mit ihr verbundenen Eingriffe in die Verfassungprinzipien steuerlicher Leistungsfähigkeit und Lastengleichheit möglichst effizient sein. Dies impliziert eine Ausgestaltung, die Mitnehmereffekte möglichst vermeidet und die Steuervorteile besonders auf diejenigen lenkt, die der Hilfe bedürfen und denen man dadurch über eine Schwelle helfen kann.

Allerdings stößt ein progressionsneutraler Abzug von der Steuerschuld in den Fällen auf Schwierigkeiten, wo mangels einer Steuerschuld eine Abzugsmöglichkeit fehlt, bei vielen kinderreichen Familien zum Beispiel. Um möglichst gerecht zu fördern und auch durch Kalkulierbarkeit der Förderung einen optimalen Anreiz zu schaffen, sollten deshalb Vor- und Rücktragsmöglichkeiten geschaffen werden, wie sie beim Baukindergeld im Rahmen des § 34 f III EStG derzeit bereits bestehen. Eine Verrechenbarkeit mit künftigen Steuerschulden käme auch dem Gedanken entgegen, daß Wohnungsbau Hoffnung auf zukünftiges wirtschaftliches Wohlergehen ist.

## III. Die Vorschläge für eine Reform

**9301** Eine Reform der Förderung des Wohneigentums muß vielfältige Unvollkommenheiten des bestehenden Regelwerks und seiner Wirkungen bedenken, aber sich dann doch auf einige wenige leitende Gesichtspunkte konzentrieren. Ergänzende Gesichtspunkte mögen die konkrete Ausgestaltung mitbestimmen; neue Regelungen sollten aber auf jeden Fall auch einen Gewinn an Einfachheit bringen. Bei den wichtigsten Reformvorschlägen, die gegenwärtig diskutiert werden, ist das auch der Fall.

Die leitenden Gesichtspunkte sollten sein:

(1) Der steuerliche Anreiz, ins Wohneigentum zu gehen, wird in erster Linie der Grundregelung anvertraut, daß die selbstgenutze Wohnung steuerlich Konsumgut ist.

(2) Der Ausgleich von steuerlichen Nachteilen für die Erwerber von selbstgenutzem Wohneigentum ohne hohe Eigenfinanzierungsquote, welche den Leitsatz (1) konterkarieren, muß verbessert werden. Dabei gilt: Keine selbstgenutzte Wohnung sollte steuerlich schlechter gestellt sein als die vom Investor dauerhaft gehaltene Mietwohnung. Keine Wohnung sollte besser gestellt sein, als es das voll eigenfinanzierte Wohneigentum schon aufgrund des Konsumgutprinzips ist.

(3) Die Zuteilung von nicht durch Leitsatz (2) begründeten Subventionen, soweit es sie noch geben soll, muß gerechter, namentlich familiengerechter werden.

**9302** Zu würdigen sind besonders vier Reformvorstellungen:

(1) *Der Vorschlag des Bundesministers der Finanzen:*

Allen Erwerbern von Wohneigentum zur Selbstnutzung wird das Recht gewährt, in begrenztem Umfang Schuldzinsen von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzusetzen, und zwar jährlich 10 000 DM oder 12 000 DM (verdoppelt bei Ehegatten) für acht oder zehn Jahre. Die Absetzung kann beim späteren Erwerb einer anderen Wohnung wiederholt werden. Der Erwerb einer Neubauwohnung und einer Gebrauchtwohnung wird gleichbehandelt. Das Baukindergeld gemäß § 34 f Einkommensteuergesetz wird weitergewährt.

(2) *Der Vorschlag der Bundesministerin für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau:*

Das Recht zum Abzug wie Sonderausgaben im Rahmen des bestehenden § 10 e EStG wird verändert. Zum Abzug zugelassen werden 8 Jahre lang bis zu 35 000 DM jährlich, wobei dieser Betrag um 20 vH des zu versteuernden Einkommens gemindert wird. Die Regelung des Baukindergelds wird durch einen 25-prozentigen Zuschlag je Kind zum Höchstabzugsbetrag von 35 000 DM ersetzt. Die Verknüpfung von Abzugsbetrag mit Anschaffungs- oder Herstellungskosten des Gebäudes sowie den Anschaffungskosten

des Bodens entfällt. Weiterhin werden Neubauwohnungen und Gebrauchtwohnungen gefördert; Abschläge bei Altbauten sollen jedoch erwogen werden. Eine wiederholte Inanspruchnahme der Förderung ist nicht vorzusehen. Es bleibt bei der Regelung des Objektverbrauchs durch die Inanspruchnahme der Vergünstigungen der §§ 7 b und 10 e EStG.

(3) *Der Vorschlag gegen eine progressionsabhängige Förderung, wie ihn ein Teil der Arbeitsgruppe der Finanzministerkonferenz vertritt:*

Der Erwerber von Wohneigentum zur Selbstnutzung erhält das Recht, einmal im Leben zehn Jahre lang 25 vH seiner Schuldzinsen, soweit sie nicht 10 000 DM je Jahr überschreiten, von der Steuerschuld abzusetzen – das sind insgesamt höchstens 25 000 DM, bei einem Ehepaar 50 000 DM. Der Betrag von 10 000 DM wird je Kind um 4 000 DM erhöht. Das Baukindergeld gemäß § 34 f EStG entfällt. Schuldzinsen, die im Zusammenhang mit der Modernisierung einer Wohnung stehen, sind in gleicher Weise absetzbar. Negative Beträge für die Steuerschuld werden nicht ausbezahlt.

(4) *Der Vorschlag der Kommission:*

Der Bauherr oder Ersterwerber einer Wohnung oder eines Eigenheims zur Selbstnutzung erhält das Recht, 60 vH der Schuldzinsen, die er im Zusammenhang mit der Finanzierung seines Wohneigentums (einschließlich der Finanzierungskosten unter den „Vorkosten") zu zahlen hat, von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzusetzen. Für Schuldzinsen aufgrund der Finanzierung des Kaufs einer gebrauchten Wohnung zur Eigennutzung ist der Anteil 40 vH. Modernisierungsinvestitionen aus Anlaß des Erwerbs einer Gebrauchtwohnung sind wie Neubauinvestitionen zu behandeln. Das Baukindergeld gemäß § 34 f Einkommensteuergesetz wird verdoppelt. Hiervon ist ein Betrag in Höhe der jeweiligen Vermögensteuerschuld abzusetzen. Die Einkommensgrenze beim Baukindergeld entfällt. Die Vorkostenregelung des § 10 e VI Einkommensteuergesetz entfällt ebenso wie die bisherige Grundförderung.

(5) *Variante zum Vorschlag der Kommission:*

Als Variante kommt ein Modell in Betracht, das den Vorschlag der Kommission in sachlicher und persönlicher Hinsicht begrenzt.

Der Bauherr oder Ersterwerber kann die Schuldzinsen nur für ein Objekt abziehen. Ehegatten steht das Recht zum Abzug für zwei Objekte zu, allerdings nicht gleichzeitig. Wird das Abzugsrecht für ein Objekt nicht ausgeschöpft, ist es übertragbar. Der von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzuziehende Betrag ist begrenzt auf 60 vH der Schuldzinsen, die für ein zur Finanzierung des Wohneigentums aufgenommenes Darlehen gezahlt werden, höchstens berechnet auf einen Darlehensbetrag von 300 000 DM. Dieser Schuldzinsenabzug wird für die Dauer von 10 Jahren eingeräumt. Berechtigt zum Schuldzinsenabzug sind nur Personen, deren Gesamtbetrag der Einkünfte in dem betreffenden Kalenderjahr 120 000 DM, bei Ehegatten 240 000 DM, nicht übersteigt. Auch die Ermäßigung der Einkommensteuer um das Baukindergeld hängt davon ab, daß diese Einkommensgrenzen nicht überschritten werden.

**9303** Beim Vorschlag des Bundesfinanzministers liegt der Akzent auf dem Nachteilsausgleich für die Eigennutzer. Die echte Subventionierung beschränkt sich auf das weiterhin gewährte Baukindergeld. Die Umstellung vom Sonderausgabenabzug auf den Schuldzinsenabzug ist sachgerecht, ebenso der Wegfall der Einkommensobergrenze. Mit einer Erhöhung der Eigenfinanzierungsquote sinkt der Anspruch auf Absetzung, sobald die Schuldzinsen unter die Höchstgrenze fallen. Damit endet aber zugleich der eigentlich erwünschte steuerliche Anreiz zur Vermögensbildung durch Schuldentilgung. Die Begrenzung dem Betrage und der Zeit nach ist nicht sachgerecht. Beide Begrenzungen sind keine Antwort auf den Befund, daß die Stärke der möglichen Diskriminierung des Eigennutzers bei gegebener Investitionsförderung für die Mietwohnung allein von der Eigenfinanzierungsquote abhängt. Die Zulassung des Abzugs der vollen Schuldzinsen bis zum Höchstbetrag läßt befürchten, daß es teilweise zu einer Überförderung kommt. Wer in den ersten acht bis zehn Jahren keine höheren Schuldzinsen hat als die zum Abzug zugelassenen und anschließend seine Schulden rasch oder gar sofort tilgt, der erhält eine Förderung, die das Maß seiner Diskriminierung durch die Nicht-Teilhabe an der Investitionsförderung für die Mietwohnung übersteigt. Der Schuldzinsenabzug für den Erwerber einer Gebrauchtwohnung muß zudem geringer sein als für eine Neubauwohnung, da hier der auszugleichende Nachteil gegenüber dem Erwerber einer Wohnung zum Zwecke der Vermietung geringer ist.

**9304** Beim Vorschlag der Bauministerin geht es um eine Umgestaltung, nicht um eine Ersetzung des § 10 e Einkommensteuergesetz. Die Kinderkomponente wird wesentlich verstärkt und in die Hauptförderung integriert. Die Einkommensbegrenzung wird enger gefaßt, und die Förderung läuft mit steigendem Einkommen allmählich aus. Das vermindert die unerträgliche Fallbeilsituation des geltenden Rechts und reduziert die Progressionsabhängigkeit der Förderung durchgängig. Man kauft damit aber ein, daß über einen weiten Tarifbereich hinweg und für viele Jahre die Grenzsteuerbelastung der begünstigten Erwerber von Wohneigentum massiv, nämlich um bis zu 10 Prozentpunkte höher ist als ohne eine solche Einkommensabhängigkeit der Förderung. Das ist kaum weniger unerträglich als das Fallbeil. Auch an den alten Mängeln hinsichtlich des nötigen Nachteilsausgleichs für den Eigennutzer ändert sich nicht viel. Das allmähliche Auslaufen der Förderung in Abhängigkeit vom Einkommen kann man als einen Versuch ansehen, auf diese Weise zugleich dem von der Eigenfinanzierungsquote abhängigen Förderbedarf näherungsweise zu entsprechen – vermutend, daß zwischen Einkommen und Eigenfinanzierungsquote eine gewisse Korrelation besteht. Der direkte Zugang zum Problem – Übergang zum Schuldzinsenabzug – wäre hier aber eindeutig überlegen. Die Ausrichtung auf den Nachteilsausgleich für den Eigennutzer, offen zur Aufgabe erklärt und einigermaßen paßgenau ausgestaltet, erscheint als die angemessene Antwort

auf die Klagen über die unzureichende Legitimation der § 10e-Förderung. Der berechtigte Teil dieser Klagen bezieht sich auf die Förderfälle, in denen vermögende Haushalte, die sich auch ohne sehr hohes Einkommen eine hohe Eigenfinanzierung der selbstgenutzten Wohnung leisten können, ein staatliches Vermögensgeschenk erhalten, das ihnen zu Wohneigentum verhelfen soll. Ein Vorteil des Vorschlags ist, daß die Sparanreize der bisherigen Förderregelung ungemindert erhalten bleiben. Von der vollen Einbeziehung des Erwerbs von Gebrauchtwohnungen in eine progressionsabhängige Förderung ist wiederum zu sagen: Als Nachteilsausgleich läßt sie sich nur in herabgesetztem Ausmaß rechtfertigen.

**9305** Beim Vorschlag der Gegner einer progressionsabhängigen Wohneigentumsförderung wird der Bedarf an Nachteilsausgleich für den Selbstnutzer, der ein progressionsabhängiger Bedarf ist, geleugnet. Das geht ganz an den Einsichten vorbei, die in der Vergangenheit schon zweimal Anlaß für eine befristete Schuldzinsenregelung in Ergänzung zum § 10e Einkommensteuergesetz waren. Die Förderbedürftigkeit wird aber wie bei den Vorschlägen (1) und (4) in Abhängigkeit von der Eigenfinanzierungsquote gesehen. Da der Anreiz groß ist, bei ausreichendem Vermögen eine hohe Eigenfinanzierungsquote zu wählen – weil die impliziten Vermögenserträge steuerfrei sind –, darf von einer hohen Korrelation zwischen Vermögenslage und Eigenfinanzierungsquote ausgegangen werden. Als zwar wohneigentumspolitisch begründetes, im übrigen aber freihändiges Geschenk des Staates wird die Subvention progressionsunabhängig ausgestaltet und darf nur einmal im Leben in Anspruch genommen werden. Anlaß für eine Differenzierung zwischen Neubauwohnung und Gebrauchtwohnung besteht nicht. Das Konzept ist offen für eine beliebige Akzentuierung der familienpolitischen Komponente. Als Variante käme in Betracht, statt eines Teils der Schuldzinsen einen bestimmten Prozentsatz – etwa zwei oder drei Prozent – der jeweiligen Schuldsumme von der Steuerschuld absetzbar zu machen. Damit würde vermieden, denjenigen zu diskriminieren, der sein Wohneigentum vor allem mit Bauspardarlehen finanziert hat und deshalb bei gleicher Schuldsumme deutlich geringere Zinsen zu zahlen hat, so daß er unter Umständen allein dieserhalb das angebotene Subventionsgeschenk nicht voll in Anspruch nehmen kann.

**9306** Beim Vorschlag der Kommission liegen die Akzente auf einer möglichst sachgerechten Ausgestaltung des Nachteilsausgleichs für den Eigennutzer und auf einer zugleich wohnungspolitisch und familienpolitisch begründeten sehr deutlichen Aufstokkung des Baukindergeldes. Für die erste Aufgabe ist allein der Schuldzinsenabzug eine geeignete Lösung. Da der auszugleichende Nachteil – die Nicht-Teilhabe an einer Steuervergünstigung für die Mietwohnung – ein progressionsabhängiger Nachteil ist, muß auch der Ausgleich progressionsabhängig sein, der Schuldzinsenabzug also von der Steuerbemessungsgrundlage vorgenommen werden. Und es müßte ein Schuldzinsenabzug sein, der allein dem Anteil nach begrenzt wäre und weder dem Betrage noch der Zeit nach. Die Benachteiligung eines Eigennutzers ist, es sei wiederholt, bei gegebener Investitionsförderung für die Mietwohnung, allein abhängig von der Eigenfinanzierungsquote des Investors und von der Inflationskomponente im Zins. Beides berücksichtigt der dem Betrage und der Zeit nach unbegrenzte Schuldzinsenabzug. Eine Begrenzung dem Anteil nach ist unumgänglich, da auch die Investitionsförderung für die Mietwohnung nicht auf eine effektive Steuerbelastung von Null hinausläuft, jedenfalls nicht in den Fällen, auf die die Förderregelung ausgerichtet sein soll. Steuersparmodelle mit raschem Wiederverkauf können nicht den Maßstab abgeben. Die Bemessung des Anteils der Schuldzinsen, der zum Abzug zugelassen wird, muß sich also nach dem Förderwert der steuerlichen Regelungen für die dauerhaft gehaltene Mietwohnung richten, ein normierter Grundstücksanteil an den Anschaffungskosten unterstellt. Bei der von der Kommission befürworteten künftigen Ausgestaltung der Abschreibungsregelungen für Mietwohnungen – lineare Abschreibung in 25 Jahren – wäre im Falle des Neubaus ein Anteil von 60 vH der Schuldzinsen zum Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage zuzulassen; dabei sind für die Inflationsrate und den Realzins sehr langfristige Mittelwerte zugrunde gelegt worden. Der Selbstnutzer behält dann hinsichtlich des eigenfinanzierten Teils seiner Wohnung den Vorteil aufgrund des Konsumgutprinzips. Hinsichtlich des fremdfinanzierten Teils wird er so gestellt – nicht schlechter, aber auch nicht besser – wie der dauerhafte Eigentümer einer Mietwohnung. Mit zunehmender Entschuldung wird das weniger vorteilhafte zweite Regime mehr und mehr abgelöst durch das erste. Der besondere steuerliche Anreiz zur Vermögensbildung im Wohneigentum durch Entschuldung ist gegenüber bisher gemindert, aber erhalten geblieben, jedenfalls oberhalb der hohen Grenze, die der Sparerfreibetrag setzt. Der Wegfall der Vorkostenregelung des § 10e VI Einkommensteuergesetz ist in pauschalierter Form berücksichtigt. Vorkosten kann auch der Erwerber einer zu vermietenden Wohnung geltend machen; das Problem des Nachteilsausgleichs stellt sich aber wiederum nur nach Maßgabe des nicht eigenfinanzierten Teils der Wohnung; die Berücksichtigung in pauschalierter Form folgt praktischen Erwägungen. Beim Erwerb einer Gebrauchtwohnung zur Eigennutzung muß der Anteil der zum Abzug zugelassenen Schuldzinsen geringer sein als bei einer Neubauwohnung, weil hier der auszugleichende Nachteil gegenüber der Mietwohnung geringer ist; eigentlich müßte er zudem mit der Restlebensdauer der Wohnung variieren. Wiederum aus praktischen Erwägungen wird ein pauschalierter Anteilssatz vorgeschlagen. Eine Einkommensgrenze ist in keinem Falle begründbar, wohl aber eine Berücksichtigung der meist vermögensabhängigen Nutzung der Vorteile aus der Steuerfreiheit der impliziten Eigenkapitalerträge des selbstgenutzten Wohneigentums. Auch deshalb die Ausgestaltung als Schuldzinsenabzug. Fallbeileffekte werden vermieden. Da eine hohe Eigenfinanzierungsquote wegen des nur begrenzten Schuldzinsenabzugs steuerlich immer noch vorteilhafter bleibt als die Verschuldung, gilt weiterhin: Ein Konsumgut kauft man nicht auf Abzahlung, wenn man sich die Barzahlung leisten kann. Der Übergang zum Schuldzinsenabzug bringt daher für vermögende Haushalte trotz des

Verzichts auf eine Einkommensgrenze keine steuerliche Besserstellung gegenüber bisher. Für vermögende Haushalte ohne sehr hohe Einkommen gibt es sogar eine – gewollte – Schlechterstellung. Für eine Einkommensgrenze beim Baukindergeld gibt es ebenfalls keine Rechtfertigung, wohl aber für eine Vermögensgrenze. Eine Anlehnung an die Vermögensteuer wäre einfach und sachgerecht. Die vorgeschlagene Regelung führt nach Einsetzen der Vermögensteuerpflicht bis zum (allmählichen) Auslaufen des Anspruchs auf Baukindergeld quasi zu einer Verdoppelung der Vermögensteuer. Eine Einkommensgrenze für die Anspruchsberechtigten wäre Ausdruck der Willkür aus fiskalischen Gründen. Dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Investitionen in den Neubau und in die Modernisierung entsprechend sollten Schuldzinsen, die im Zusammenhang mit der Finanzierung einer Modernisierungsinvestition aus Anlaß des Erwerbs einer Wohnung stehen, nach der gleichen Regel absetzbar sein, wie sie für den Bau oder den Ersterwerb einer Wohnung gilt.

**Eine andere Meinung:**

**9307** Der Vorschlag der Kommission zur Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums ist die sauberste Lösung, die steuerliche Benachteiligung der eigengenutzten Wohnung gegenüber der Mietwohnung auszugleichen. Aber in der Wirklichkeit sind saubere Lösungen nicht leicht umzusetzen.

Deshalb gibt eine Minderheit der Kommission den Politikern zu bedenken, die mit Rücksicht auf haushaltsmäßige oder verteilungspolitische Gründe Zweifel an der Realisierbarkeit dieses Modells hegen könnten, daß diese Zweifel mit den in der Alternative vorgeschlagenen sachlichen und persönlichen Begrenzungen ausgeräumt werden können.

Die Begrenzung auf ein Objekt entspricht der bisherigen Regelung des § 10e Einkommensteuergesetz und ist dadurch gerechtfertigt, daß jeder Mensch nur eine eigene Wohnung benötigt. Wenn er eine andere Wohnung benötigt, müßte er sie ohne Nachteilsausgleich erwerben, wenn der Gesamtbetrag für das erste Objekt ausgeschöpft wurde. Der auf 300 000 DM begrenzte Darlehensbetrag, von dem die Schuldzinsen berechnet werden, dient in erster Linie dazu, den steuerlichen Nachteilsausgleich und damit das Haushaltsrisiko für den Staat zu beschränken. Zugleich verstärkt er den Anreiz, die Schulden rasch abzutragen, soweit und solange die Schulden oberhalb von 300 000 DM liegen. Schließlich kann mit dem Darlehenshöchstbetrag ein Zeichen für flächensparendes und kostengünstiges Bauen gesetzt werden, wenn der Nachteilsausgleich nach oben begrenzt wird. Die gleichen Gründe sprechen dafür, den Schuldzinsenabzug auf 10 Jahre zu begrenzen. Bei diesem Zeitlimit würde sich mit einem angenommenen Zinssatz von 7,5 % auf ein Darlehen von 300 000 DM ein Gesamtbetrag der mit 60 vH abziehbaren Schuldzinsen von maximal 135 000 DM ergeben. In den meisten Fällen wird die Darlehensgrenze aber wohl nicht erreicht, bei normaler Tilgung jedenfalls nicht während der gesamten 10 Jahre. Das bisherige Fördervolumen nach § 10e des Einkommensteuergesetzes liegt bei 145 000 DM. Damit wäre die haushaltsmäßige Neutralität des alternativen Vorschlags der Kommission gewahrt. Die Einkommensgrenzen für den Abzug der Schuldzinsen und des Baukindergeldes entsprechen der bisherigen, auf verteilungspolitischen Gründen beruhenden Regelung. Die Anknüpfung an Vermögensgrenzen statt an Einkommensgrenzen wünscht die Kommission nicht. So weit die Meinung dieser Minderheit.

**Eine weitere Meinung:**

**9308** Die private Vermögensbildung durch Wohneigentum und die Eigenversorgung mit Wohnraum sollte nach Auffassung einiger Kommissionsmitglieder auch dort, wo Fremdfinanzierungsmittel aufgenommen werden, nicht nach den Regeln behandelt werden, wie sie für ertragsorientierte Mietwohnungsinvestitionen gelten.

Steuern werden zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs ohne weitere Rechtfertigung erhoben, soweit sie alle Bürger gleichmäßig treffen. Unter diesen Vorzeichen hat das Einkommensteuerrecht in seinen Regeltatbeständen die Steuerlasten nach Maßgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen gleichmäßig zu verteilen, so daß auch der Vorgang des Bauens oder Erwerbs einer Wohnung weder Anlaß einer besonderen steuerlichen Belastung noch einer besonderen steuerlichen Begünstigung sein kann. Soll dagegen eine Steuernorm nicht die Steuerlasten zwischen den Bürgern gleich und gerecht verteilen, sondern die Verhaltensweisen der Steuerpflichtigen in eine bestimmte Richtung lenken, so stellt sie den Grundsatz der Belastungsgleichheit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit per se zur Disposition und bedarf aus verfassungsrechtlichen Gründen (Artikel 3 GG) eines besonderen Rechtfertigungsgrundes. Der Vorschlag der Kommission zur künftigen steuerlichen Behandlung des selbstgenutzten Wohneigentums stellt – wie schon bisher § 10e EStG und § 34f EStG – in juristischer Sicht eine solche Lenkungs- oder Subventionsnorm dar, die einer besonderen Rechtfertigung bedarf.

Das geltende Regelkonzept der Einkommensteuer unterscheidet zwischen steuerbarer Einkommenserzielung und steuerlich prinzipiell irrelevanter Einkommensverwendung. Einkommenserzielung bezeichnet den Bereich im Handeln eines Steuerpflichtigen, innerhalb dessen er das Potential zur Befriedigung seiner persönlichen Bedürfnisse am Markt erwirbt. Auf diese seine Erwerbssphäre will die Einkommensteuer zugreifen und das gewonnene Resultat wirtschaftlichen Handelns erfassen. Folgerichtig müssen Einkommensabgänge, die in wirtschaftlichem Zusammenhang mit solcher Einkommenserzielung stehen, in Abzug gebracht werden können. Demgegenüber mindert die Verwendung von Einkommen in Gestalt privater Bedürfnisbefriedigung die steuerliche Bemessungsgrundlage grundsätzlich nicht: Mit dem Einkommen wird die Fähigkeit zur persönlichen Bedürfnisbefriedigung als potentielle Größe besteuert, nicht jene Geldgröße, die nach erfolgter Bedürfnisbefriedigung überbleibt. Während

also Erwerbsaufwendungen im Zusammenhang mit der Erzielung von Einkünften die steuerliche Bemessungsgrundlage mindern und mindern müssen, können Aufwendungen, die nicht damit in Zusammenhang stehen (Lebenshaltungskosten), die Bemessungsgrundlage nicht mindern und sind aus dem „Versteuerten" zu bestreiten. Vor dem Hintergrund dieser Zweiteilung rechnet der Bau und die Nutzung einer selbstgenutzten Wohnung offenkundig in den Bereich der Privatsphäre. Insoweit besteht zur Mehrheitsmeinung kein grundsätzlicher Unterschied.

Eigennutzer und Mieter werden nach den Regeltatbeständen des geltenden Einkommensteuerrechts steuerlich gleich behandelt, indem beide ihren Wohnaufwand aus dem versteuerten Einkommen bestreiten müssen. Daran ist also nichts zu ändern. Eigennutzer und Vermieter sind mit Blick auf ihr erworbenes Einkommen ungleich und daher steuerrechtlich entsprechend ungleich zu behandeln. Der Vermieter nutzt seinen Wohnraum als Erwerbsquelle am Markt, der Eigennutzer seinen Wohnraum als Privatwohnung. In dieser verschiedenen Ausnutzung privater Freiheitsrechte findet der Steuergesetzgeber mithin eine besteuerungserhebliche Verschiedenheit vor, die er durch unterschiedliche Steuerrechtsfolgen zu bestätigen hat. Der ökonomische Ansatz, sämtliche Kapitalinvestitionen in den Wohnungsbau steuerlich tunlichst gleichzustellen, behandelt vor diesem steuersystematischen Ausgangspunkt Ungleiches gleich. Er ist weiter deshalb anfechtbar, weil er – konsequent zu Ende gedacht – auch andere Investitionen als solche in den Wohnungsbau in sein Postulat steuerlicher Gleichbehandlung einbeziehen müßte. So gesehen müßte auch derjenige, der in einen privaten Personenkraftwagen oder eine Segelyacht „investiert", steuerlich mit dem verglichen werden, der Personenkraftwagen oder Segelyachten vermietet. Letztlich müßte die wohlbegründete Zweiteilung des geltenden Einkommensteuerrechts zwischen Erwerbsphäre und Privatsphäre generell negiert werden, so daß auch von diesem Ergebnis her gedacht der Gleichstellungsansatz steuersystematisch auf Abwege führt.

Wenn ein Steuergesetz den Erwerb selbstgenutzten Wohnraums also subventioniert, so ist dies verfassungsrechtlich prinzipiell unbedenklich – aber steuersystematisch „vorgegeben" ist das keineswegs. Steuerliche Förderung steht im politischen Ermessen des Gesetzgebers, der ihre Ausgestaltung und Tragweite frei bestimmen kann, sich aber immer vergewissern muß, daß er in die steuerliche Belastungsgleichheit und das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eingreift, so daß dieser Eingriff einer sachlichen Rechtfertigung bedarf. Diese Rechtfertigung muß bei einer progressiven Steuer auch die Frage einschließen, ob es zu rechtfertigen ist, den Subventionszweck durch Abzug von der Bemessungsgrundlage – also progressionswirksam – zu überbringen oder ob nicht ein progressionsneutraler Abzug von der Steuerschuld der geeignetere und effektivere Weg ist. Dies ist eine Frage des Ziels beziehungsweise der Zielgruppe. Wenn es etwa – wie bei der Förderung des Mietwohnungsbaus durch Sonderabschreibungen – darum geht, auf den Willen der Bezieher höherer Einkommen Einfluß zu nehmen, ist der progressive Steueranreiz ein geeignetes und effektives Mittel, das daher auch rechtlich nicht zu beanstanden ist.

Würde man den heutigen § 10e EStG in ein offenes Subventionsgesetz kleiden, so müßte dies etwa folgendermaßen lauten: Zur Förderung des Erwerbs von Wohneigentum wird jährlich ein bestimmter vH-Satz der Anschaffungs- oder Herstellungskosten an den Erwerber gezahlt. Der vH-Satz bemißt sich nach dem Einkommen der Begünstigten und nimmt mit diesem zu. Hat der Begünstigte ein Einkommen von 120 000 DM, so beträgt die jährliche Subvention 9 906 DM. Hat der Begünstigte hingegen nur ein Einkommen von 40 000 DM, so beträgt die jährliche Subvention nur 5 167 DM. Der Vorschlag der Mehrheit zielt faktisch in diese Richtung.

Demgegenüber ist die Minderheit der Auffassung, daß die Wohneigentumsförderung den „Schwellenhaushalt" im Auge haben und daher den Wohnungserwerb für die Bezieher kleinerer und mittlerer Einkommen verbilligen sollte. Wohneigentumsförderung ist dieser ihrer Sicht nach durch das öffentliche Interesse legitimiert, die Altersvorsorge zu ergänzen und gegen Krisen und Risiken absichern zu helfen. Solche Effekte lassen sich am ehesten durch einen progressionsneutralen Abzug von der Steuerschuld erreichen und vielleicht auch noch durch einen progressionswirksamen Ansatz, dessen Progressionswirksamkeit dadurch zurückgenommen wird, daß der Abzugsbetrag mit steigendem Einkommen kleiner wird und bei einem nicht mehr als förderungswürdig angesehenen Einkommen schließlich ausläuft. Außerdem kann (und sollte) die Kinderzahl bei dieser Subvention berücksichtigt werden.

Mit einem derartigen Konzept werden die Steuervorteile fokussiert auf diejenigen gelenkt, denen man über die „Schwelle" helfen will. Schließlich sollte nicht vergessen werden, daß eine steuerliche Subventionslösung gerade wegen der mit ihr verbundenen Eingriffe in die Verfassungsprinzipien steuerlicher Leistungsfähigkeit und Lastengleichheit effizient sein muß. Sie sollte daher eine klare Vorstellung über ihre Zielgruppe haben und den steuerlichen Fördertatbestand so ausgestalten, daß Mitnehmereffekte als bloße „Steuergeschenke" möglichst vermieden werden.

Neben einer ausgeprägten Kinderkomponente (über deren Bedeutung in der Kommission Einigkeit besteht) sollte eine zeitliche befristete Entlastung in den ersten Jahren nach dem Erwerb gewährt werden. Als Bemessungsgrundlage kommen in Frage:

- Prozentsatz der Investitionssumme bis zu einem Höchstbetrag,
- ein fester Prozentsatz der zur Finanzierung aufgenommenen Kreditsumme.

Der pauschale Höchstbetrag hat den Vorteil, daß er die Eigentumsbildung generell und nicht die Kreditaufnahme begünstigt. Allerdings werden dabei auch Haushalte gefördert, die Wohneigentum überwiegend mit Eigenkapital finanzieren. Der Abzug eines Prozentsatzes der Kreditsumme von der Steuerschuld anerkennt, daß die Kredithöhe als Maßstab für För-

derbedarf besser geeigent ist. Durch den Abzug eines festen Prozentsatzes wird die problematische Signalwirkung eines Schuldzinsenabzuges zumindest deutlich reduziert.

Die obige Position, wird auch durch andere Argumente gestützt:

— Die Entscheidung zum selbstgenutzten Wohneigentum wird in der Regel nicht durch Preisvergleich mit der Miete bestimmt. Gegenwärtig dürften etwa 60 vH aller Haushalte im Lebenszyklus Wohneigentum erwerben. Dabei überragt der Wunsch, im Eigenheim oder in der eigenen Wohnung zu leben, vielfach den Wunsch nach möglichst hohen Renditen für die eigene Vermögensanlage. Die Eigennutzer optieren für ein „Wohnen Plus", das heißt für eine Lebensform, für Status, für Alterssicherung, für Unabhängigkeit und natürlich auch für eine langfristig sichere Vermögensanlage. Das sieht auch die Mehrheit nicht anders. Sie zieht daraus aber keine steuerpolitischen Konsequenzen. Im übrigen fallen im Vergleich zum Geldvermögen langfristig hohe Wertsteigerungen an. Nicht zuletzt deshalb übersteigt das Vermögen der Wohneigentümer das der Mieter (auch bei vergleichbarem Einkommen) um ein Mehrfaches.

— Ein Schuldzinsenabzug in Höhe von 60 vH der Zinsen würde zu Veränderungen in Verhaltensweisen der Anleger führen, die so nicht gewollt sein können.

— Die Verschuldungsquote würde bezogen auf die Verkehrswert der Grundstücke erheblich steigen, weil die Tilgungen erheblich verzögert werden. (Beispiel: Die Verschuldungsquote in den USA, wo ein voller Schuldzinsenabzug gewährt wird, beträgt etwa 40 vH der Verkehrswerte. Die Verschuldungsquote in Australien, wo kein Schuldzinsenabzug möglich ist, erreicht nur 15 vH der Verkehrswerte.)

— Geldvermögen, deren Zinseinkünfte steuerbefreit sind, würden nicht als Eigenkapital in die Finanzierungen eingebracht, um die Effekte des Schuldzinsenabzugs zu maximieren.

— Der Progressionseffekt der Besteuerung würde bei sehr hohen Einkommen zu sehr hohen Entlastungen und damit zu einem noch deutlich höheren Wohnkonsum führen, als es gegenwärtig zu beobachten ist.

— In der Argumentation zugunsten des Schuldzinsenabzugs wird vielfach mit der empirisch nicht gestützten Hypothese argumentiert, Haushalte mit niedrigen Einkommen hätten wenig Eigenkapital und seien deshalb besonders auf hohe Kreditaufnahme angewiesen. Tatsächlich verschuldet sich der größte Teil der Erwerber bis zur Grenze seiner Belastbarkeit. Arbeiter finanzieren wegen ihrer höheren Einkommensrisiken meist mit höheren Eigenkapitalquoten als zum Beispiel Beamte. Aufgrund dieser Wirkungen wird auch von Befürwortern des Schuldzinsenabzugs eine aus der Logik dieser Argumentation schwer zu rechtfertigende Eingrenzung empfohlen, die im Ergebnis in die Nähe einer Konsumgutlösung mit frei gestalteter Subvention kommt. Der Vorschlag einer Konsumgutlösung mit Subventionierung der Eigentumsbildung nach wohnungs- und vermögenspolitischen Zielsetzungen trägt dem gegenüber von Anfang an der Tatsache Rechnung, daß die Vermögensbildung durch den Erwerb von Wohnraum zur Selbstversorgung einen Investitionsvorgang sui generis darstellt. Dies entspricht dem Selbstverständnis der Beteiligten und führt zu der Konsequenz, daß die staatlich gewährten Hilfen entsprechend der vermögens- und wohnungspolitischen Zielsetzungen festgelegt werden sollten und nicht als Ergebnis einer Gleichstellungsnorm mit Investitionen in den Mietwohnungsbau.

## Zehntes Kapitel:

# Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Gebiet der Wohnungspolitik

**10001** Die Frage, welche wohnungspolitischen Aufgaben welchen Gebietskörperschaften zugewiesen und von welchen Gebietskörperschaften diese Aufgaben finanziert werden sollen, zielt auf die richtige Wahrnehmungsebene für das Politikfeld Wohnraumversorgung. Dabei sind zum einen die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Auge zu behalten, zum anderen kann die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften auch unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Effizienz und verfassungspolitischer Zweckmäßigkeit betrachtet werden.

**10002** Im folgenden wird diskutiert, wie die Vorschläge der Kommission zur Wohnungspolitik auf den verschiedenen bundesstaatlichen Wahrnehmungsebenen umgesetzt werden können. Das derzeitige wohnungspolitische Instrumentarium wird dabei insoweit in den Blick genommen, als die derzeitigen Zuständigkeiten verfassungsrechtliche, verfassungspolitische oder ökonomische Defizite erkennen lassen.

## I. Die Rollenverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Wahrnehmungsebenen in der Wohnungspolitik

### 1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

**10101** Nach der föderalen Struktur des Grundgesetzes ist zwischen Gesetzgebungsverantwortung, Verwaltungsverantwortung und Finanzverantwortung für eine sachpolitische Aufgabe zu unterscheiden.

**10102** Die Gesetzgebungskompetenz auf wohnungspolitischem Gebiet liegt wenigstens grundsätzlich beim Bund (Art. 74 Nr. 1 GG: Mietrecht; Art. 74 Nr. 18 GG: Wohnungswesen einschließlich Förderung des Wohnungsbaus, Bodenrecht einschließlich Erschließungs- und Erschließungsbeitragsrecht; Art. 105 II GG: Steuerrecht). Es handelt sich in der Regel um eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit, nach der die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat in diesem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht.

Der Bereich des Kommunalrechts, soweit es wohnungspolitisch relevant ist (kommunaler Finanzausgleich, kommunales Abgabenrecht, kommunale Belegungsrechte und dergleichen mehr), fällt demgegenüber grundsätzlich in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 30, 70 GG).

**10103** Die Verwaltungszuständigkeit in der Wohnungspolitik liegt prinzipiell bei den Ländern. Dies gilt sowohl für die Ausführung von Bundesgesetzen (Art. 83 GG) wie für die Ausführung von Landesgesetzen und der gesetzesfreien Verwaltung (Art. 30 GG). Länderverwaltung meint dabei auch die Verwaltung durch Gemeinden und Gemeindeverbände, die als öffentlich-rechtliche Träger von Zuständigkeiten ausschließlich dem Verfassungsbereich der Länder zugeordnet sind. Im Verhältnis zu ihrem Land kommt den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung zu: das in Art. 28 II GG garantierte verfassungsmäßige Recht, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gemeindeordnungen der Länder sehen daher vor, daß den Gemeinden auf ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlicher Aufgaben zusteht, sofern nicht Bundes- oder Landesgesetze eine andere Zuständigkeit vorsehen (etwa Art. 6 BayGO; sogenannte Allseitigkeit oder Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises).

**10104** Aus der Zuständigkeit für die Verwaltung einer öffentlichen Aufgabe folgt nach dem sogenannten Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104 a I GG die Zuständigkeit für die Finanzierung dieser Aufgabe. Die Finanzierung wohnungspolitischer Aufgaben ist also grundsätzlich Länder- oder Gemeindesache. Abweichend von diesem Grundsatz hat der Bund die Möglichkeit, Länderaufgaben teilweise mitzufinanzieren, wobei nach „Geldleistungsgesetzen" (Art. 104 a III GG) und „Investitionshilfen" (Art. 104 a IV GG) differenziert werden kann. Davon zu unterscheiden ist die Verantwortung des Bundes für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder im allgemeinen und die der Länder für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen, bei der Gestaltung des Länderfinanzausgleiches und des kommunalen Finanzausgleiches.

### 2. Ökonomische Aspekte der Rollenverteilung

**10105** Aus ökonomischer Sicht sind Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben so auf öffentliche Entscheidungsträger zu verteilen, daß eine zweckmäßige, das heißt ökonomisch effiziente Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften erreicht wird.

Der Ansatzpunkt liegt in den unterschiedlichen Präferenzen der Staatsbürger. Ein föderativer Staatsaufbau kann diesen Unterschieden Rechnung tragen. Dabei ist es in erster Linie der Informationsvorteil über die örtlichen Besonderheiten, der eine dezentrale Verankerung der Entscheidungskompetenz nahelegt. Eine „bürgernahe" Politik verbessert wegen der kurzen Informationswege nicht nur die Möglichkeiten demokratischer Selbstbestimmung, sondern nutzt auch die verfügbaren Informationen vor Ort in effizienter Weise. Diesem Grundsatz trägt das Subsidiaritätsprinzip – in seiner ökonomischen Bedeutung – Rechnung: Die nächsthöhere föderale Ebene soll, was Art, Umfang und Intensität ihres Handelns angeht, nur insoweit tätig werden, als dies im Einzelfall notwendig ist. Notwendig ist dies dann, wenn sie zur Erfüllung einer Aufgabe unter Berücksichtigung der Interessen aller Staatsbürger besser in der Lage ist als die untere Ebene.

**10106** Unter der Herrschaft eines Subsidiaritätsprinzips ist es also aus ökonomischer Sicht geboten, Rechtfertigungsgründe dafür ins Feld zu führen, daß eine Aufgabe auf einer mittleren oder oberen Kompetenzebene angesiedelt wird. Dies gilt zumal für den Bereich der Wohnungspolitik, weil das Anforderungsprofil an die Quantität und Qualität von Wohnen lokal stark streuen kann, so daß – jedenfalls vor dem Ausgangspunkt, unterschiedlichen Präferenzen auch kompetentiell Rechnung zu tragen – eine Zuständigkeitsvermutung zunächst einmal für die untere Ebene gegeben ist.

Rechtfertigungsgründe für eine Kompetenzverlagerung „nach oben" lassen sich indessen auch in der Wohnungspolitik finden: In Ballungsräumen, die einen einheitlichen Lebensraum darstellen, werden die auf historischen Gegebenheiten beruhenden Gemeindegrenzen den „lokalen" Präferenzen der Staatsbürger oft nicht mehr gerecht. Insbesondere die Umlandgemeinden in solchen Räumen müssen an den gemeinsamen Aufgaben, hier: der städtebaulichen Entwicklung, angemessen beteiligt werden. Hinzu kommt ein Koordinierungsbedarf bei der Wohnungssozialpolitik in den Ballungsräumen, damit nicht durch ein regionales Gefälle in den kommunalen Angeboten an Wohnungsfürsorge Wanderungsbewegungen ausgelöst werden (Migrationsexternalitäten). Unkoordiniertes Handeln könnte dazu führen, daß im ganzen das Angebot an Wohnungssozialpolitik zu gering ausfällt. Dies geschieht dann, wenn eine einzelne Gemeinde darauf rechnet, durch eine Reduzierung ihrer Maßnahmen die Problemgruppen der Wohnungspolitik zum Abwandern zu bewegen und damit das Problem der Wohnungsversorgung dieser Gruppen anderen Gemeinden aufzubürden – eine zentrale Wohnungssozialpolitik kann diese Effekte vermeiden. Solches Verhalten der Gemeinden ist freilich nur zu erwarten, sofern die Entscheidung über die Verwendung von Mitteln bei ihnen selbst liegt. Wird die Entscheidungskompetenz in der Wohnungssozialpolitik auf der Ebene der Gemeinden angesiedelt, so sollte die Art der Mittelzuweisung für die Gemeinden Anreize schaffen, ihre sozialpolitischen Verpflichtungen zu erfüllen.

Schließlich ist die wohnungspolitische Kompetenz zentral anzusiedeln, sofern die Wohnungspolitik dazu beiträgt, Unterschiede der Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und in den Lebensverhältnissen zu verringern.

Nach diesen juristischen und ökonomischen Eckdaten ist im folgenden zu diskutieren, welche Kompetenzverteilung in der wohnungspolitischen Wirklichkeit besteht, und welche Folgen für die Zuständigkeiten sich aus der Umsetzung der Vorschläge der Kommission ergeben.

## II. Probleme und Lösungen

### 1. Mietrecht

**10201** Der Bund hat seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Mietpreisrechts und des Kündigungsschutzrechts (Art. 74 Nr. 1 GG) in nahezu abschließender Weise wahrgenommen.[1]) Diese zivilrechtlichen Regelungen sollen das Verhalten von Wirtschaftssubjekten am Markt beeinflussen. Daraus ergibt sich zum einen, daß Probleme verwaltungsrechtlicher Umsetzung einschließlich deren Finanzierung nicht entstehen. Zum anderen ist

[1]) Es bestehen allerdings vereinzelte Verordnungsermächtigungen an die Landesregierungen: gemäß § 564 b II Nr. 2 Satz 4 BGB (sowie entsprechend nach dem Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung) zur Bestimmung der Gebiete mit besonderem Wohnungsbedarf; gemäß Art. 6 § 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen, wo eine Ermächtigung an die Landesregierungen enthalten ist, Gemeinden, in denen die Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, zu bestimmen. Außerdem erlassen die Länder – neben dem Bundesgesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen – eigene Rechtsvorschriften zur Regelung von Fehlbelegungsabgaben.

damit gesagt, daß – sofern man solche Lenkungsmaßnahmen überhaupt ins Auge faßt – diese als Rahmenbedingungen des Wirtschaftens in einem einheitlichen Wirtschaftsraum bundeseinheitlich erfolgen müssen.

Die Problematik des Mietpreisrechts und des Kündigungsschutzrechts liegt daher nicht im föderalen Bereich – wenigstens nicht unmittelbar. Sie liegt vielmehr vor allem darin, daß solche Regelungen die Lenkungsfunktion des Marktes einschränken und den Wohnungsneubau wegen der geringeren Renditeerwartungen der Investoren behindern (Ziffer 1201 ff). In der Konsequenz führt dies dazu, daß der Wohnungsbau stärker subventioniert werden muß, wenn das Angebot gesteigert werden soll. Hierdurch wird ein Subventionsbedarf ausgelöst, der nach der Finanzverfassung wenigstens grundsätzlich von Ländern und Gemeinden aufzubringen ist, aber seine wesentliche Ursache im Verhalten des Bundes findet. Dies ist zwar nichts Ungewöhnliches, vielmehr dem föderativen Verfassungssystem inhärent – viele Bundesgesetze lösen Finanzbedarf aus, den die Länder aufbringen müssen. Immerhin ergeben sich aber hieraus deutliche Aktivposten für die Dekkungsquoten der Länder im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs.

## 2. Besteuerung

**10202** Gemäß Art. 105 II GG kommt dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit über die Steuern zu, sofern es sich nicht um örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern handelt, für die eine ausschließliche Landesgesetzgebungszuständigkeit besteht.

Für den Bereich der großen Steuern, welche Einfluß auf die Wohnungspolitik nehmen – Einkommen- und Körperschaftsteuer, Grundsteuer, Gewerbesteuer, Grunderwerbsteuer und Umsatzsteuer – hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, wofür auch ein Bedürfnis besteht (Art. 72 II GG), weil die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse innerhalb eines Wirtschaftsraumes, ein unitarisches Steuerrecht einfordert.

Im Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht werden der Mietwohnungsbau durch Abschreibungsvergünstigungen, der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums durch den Abzug bestimmter Aufwendungen von der Steuerbemessungsgrundlage als Sonderausgabe und den Abzug des sogenannten Baukindergeldes von der Steuerschuld gefördert. Auch die Kommission hat vorgeschlagen, den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums durch einen beschränkten Abzug von Schuldzinsen von der Bemessungsgrundlage sowie durch eine Ausweitung des Baukindergeldes steuerlich zu begünstigen.

Maßnahmen, die durch Vergünstigungen bei der Einkommens- und Gewinnbesteuerung das Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu beeinflussen suchen, werden in Form von Aufkommensdefiziten von derjenigen föderalen Ebene getragen, der das Aufkommen aus der Steuer zufließt. Dies sind nach den derzeitigen Regelungen des Steuerverbundes bei der Einkommensteuer der Bund und die Länder mit jeweils 42,5 % und die Gemeinden mit 15 %, bei der Körperschaftsteuer Bund und die Länder mit jeweils 50 %. Dabei sind die Aufkommensdefizite bei Abschreibungsvergünstigungen vom Grundsatz her nur temporärer Natur, da jedes Wirtschaftsgut nur einmal abgeschrieben werden kann und daher eine Nachholung der Besteuerung in späteren Jahren erfolgt. Demgegenüber ist das Aufkommensdefizit bei der Förderung des Erwerbs selbstgenutzten Wohneigentums endgültig, da steuerliche Nachholwirkungen hiermit nicht verbunden sind.

**10203** Daß Länder und Gemeinden geringere Steuereinnahmen durch wohnungspolitische Maßnahmen erzielen und damit faktisch die Lasten aus diesen Maßnahmen anteilig tragen müssen, ist unter föderativen Gesichtspunkten zwar nicht selbstverständlich. Der verfassungsverträglichere Weg wäre ein Geldleistungsgesetz gemäß Art. 104 a III GG, aufgrund dessen sich Bund und Länder die Ausgaben für diese nunmehr offen gelegte Subvention teilten und das mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden könnte. Aber unter diesen föderativen Gesichtspunkten kann letztlich auch eine steuerliche Lenkungsbefreiung („Verschonungssubvention") nicht beanstandet werden, da Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden ganz oder zum Teil zufließt, ebenfalls der Zustimmung des Bundesrates bedürfen (Art 105 III GG) und damit der Zustimmung der Ländermehrheit.

Es ist allerdings nicht zu übersehen, daß bei Abschreibungsvergünstigungen die Mindereinnahmen in dem Land und in der Gemeinde entstehen, wo der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat, was nicht notwendigerweise der Ort ist, wo der Wohnungsbau erfolgt. Die Gebietskörperschaft, in deren Ort sich der Subventionsnutzen einstellt, ist also nicht notwendig mit der Gebietskörperschaft identisch, welche das Aufkommensdefizit zu tragen hat. Insbesondere bewirken die Abschreibungsvergünstigungen des Fördergebietsgesetzes, daß westdeutsche Länder und Gemeinden Aufkommensdefizite haben, wenn ihre Bürger in Ostdeutschland investieren.

Solche „externen" Aufkommenseffekte müssen freilich in einem föderalen Staat hingenommen werden, zumal es über den horizontalen Finanzausgleich zu einer nachträglichen Korrektur oder doch Abschwächung dieser Effekte kommt. Denn Basis des horizontalen Finanzausgleichs ist die regionale Verteilung des effektiven Steueraufkommens, so daß zum einen dort, wo abgeschrieben wird, ein Mehr an Ausgleichsvolumen oder ein Weniger an Ausgleichsverpflichtung entsteht, und zum anderen dort, wo gebaut wird und positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte entstehen, das Ausgleichsvolumen geringer wird oder die Ausgleichsverpflichtungen steigen.

### 3. Bau- und Bodenrecht

**10204** Die bauliche Nutzung von Grund und Boden ist Gegenstand baurechtlicher wie raumordnungs- und landesplanungsrechtlicher Regelungen.

Das Baurecht befaßt sich im Rahmen der sogenannten Bauleitplanung mit der Frage, ob und in welcher Weise Grundstücke unter städtebaulichen Gesichtspunkten baulich genutzt werden können und ist damit ortsbezogen. Es strebt eine geordnete städtebauliche Gestaltung und Entwicklung in den Gemeinden an und liefert hierfür den rechtlichen Rahmen.

Das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht ist demgegenüber raumbezogen. In der dichtbesiedelten Bundesrepublik Deutschland besteht ein ständiger Bedarf an Flächen für öffentliche und private Vorhaben verschiedenster Art und damit unterschiedliche, nicht selten miteinander konkurrierende oder nur schwer miteinander zu vereinbarende Nutzungsinteressen. Diese unterschiedlichen Anforderungen an den Raum zu strukturieren und zu koordinieren, ist Aufgabe des Planungsrechts, das sich dazu mehrerer, zunehmend konkreterer Planungsstufen bedient.

**10205** In einem föderalen Staatsaufbau mit Gemeinden und Gemeindeverbänden, die zwar Teil der verfassungsmäßigen Ordnung der Länder sind, aber über eine Selbstverwaltungsgarantie verfügen (Art. 28 II GG), besteht das Planungssystem im Gesamtstaat naturgemäß aus einer komplexen Hierarchie von Planungen und Planungsakten.

Das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) kann aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 75 Nr. 4 GG) grundsätzlich nur einen legislativen Rahmen geben, den das Raumordnungs- und Planungsrecht der Länder auszufüllen hat. Im Raumordnungsgesetz werden lediglich einzelne „Grundsätze" der Raumordnung aufgeführt, die als abstrakte Zielvorgaben oder politische Leitvorstellungen über die Ordnung und Entwicklung von Räumen die Planungstätigkeit der Länder binden, aber nicht vorwegnehmen.

**10206** Das Raumordnungsrecht der Länder gibt dagegen Entwicklungsziele vor, die sich in einem fortschreitend enger werdenden „Trichter" von Planungsvorgaben verdichten und für fortschreitend kleiner werdende Gebietseinheiten bindende Wirkung haben. So können auf der Basis der Ländergesetze die obersten Landesplanungsbehörden (in der Regel Ministerien) in einem ersten Schritt sogenannte Landesentwicklungspläne oder -programme (in einzelnen Ländern auch Raumordnungspläne oder -programme genannt) als Rechtsverordnung erlassen. Darin wird ein System von Ober-, Mittel- und Unterzentren sowie von Entwicklungsachsen (versorgungs- und verkehrswirtschaftliche Verbindungen) unterschiedlicher Bedeutung festgelegt.

**10207** In den meisten Ländern bestehen darunter dezentrale Planungseinheiten. Sie sind entweder als unmittelbare Staatsverwaltung auf Regierungsebene angesiedelt oder bilden als mittelbare Staatsverwaltung die Rechtsform eigener regionaler Körperschaften. Sie erlassen für ihre Region zumeist sogenannte Regionalpläne (in Nordrhein-Westfalen: Gebietsentwicklungspläne), in denen die angestrebte räumliche Ordnung und Entwicklung der Region festgelegt wird – etwa durch Festlegung von zentralen Orten der untersten Stufe (Kleinzentren/Unterzentren), die Ausweisung von Freiflächen für Naherholungsgebiete oder die Festsetzung von künftigen Entwicklungsschwerpunkten namentlich im Stadt-Umland-Bereich. Ihrer Rechtsnatur nach haben solche Regionalpläne zumindest rechtssatzähnlichen Charakter. Sie erzeugen als bisher konkreteste Ziele der Landesplanung und Raumordnung Bindungswirkung nach § 1 IV BauGB für die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung. Dieser Bindungswirkung stehen Beteiligungs- und Verfahrensrechte der betroffenen Gebietskörperschaften, also auch der Gemeinden, gegenüber (sogenanntes Gegenstromprinzip), die zum Teil federführend bei der Regionalplanung mitwirken.

**10208** Die konkrete Beplanung einer Fläche ist dagegen im Baugesetzbuch jeder einzelnen Gemeinde als Aufgabe zugewiesen und als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises unmittelbarer Ausfluß ihres Selbstverwaltungsrechts. Sie geschieht in zwei Schritten.

In einem Flächennutzungsplan wird prinzipiell für das gesamte Gemeindegebiet die vorgesehene Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen dargestellt (§ 1 II i. V. m. §§ 5 ff BauGB). Dem Flächennutzungsplan folgen Bebauungspläne als rechtsverbindliche Festsetzung der baulichen Ordnung im Gemeindegebiet oder seinen Teilen (§ 1 II i. V. m. §§ 8 ff BauGB). Bebauungspläne ergehen als Satzung (§ 10 BauGB) und haben Geltung für jedes einzelne Bauvorhaben. Sie sind die einzigen Planungsakte mit unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit gegenüber dem Bürger.

Die kommunale Bauleitplanung ist deshalb die Stelle, wo zum einen die örtlichen Planungsinteressen ihre konkrete Ausgestaltung erfahren und zum anderen die überörtlichen Interessen ihren endgültigen Niederschlag finden müssen. Dabei kann die einzelne Gemeinde der überörtlichen Planungsentscheidung nicht widersprechen, andererseits ist sie jedoch wenigstens grundsätzlich nach der bisherigen Rechtslage nicht verpflichtet, überörtliche Planungsentscheidungen örtlich umzusetzen: Nach § 1 III BauGB in seiner jetzigen Fassung ist Maßstab ihres Handelns allein ihre eigene städtebauliche Entwicklung und Ordnung. Mit anderen Worten, die kommunale Planungshoheit ist nach geltendem Recht durch eingrenzende überörtliche Vorgaben negativ zu beeinflussen, diese Vorgaben lösen jedoch nicht im positiven Sinne örtliche Planungspflichten aus.

**10209** Die Eingrenzung ihrer Planungshoheit wird von den Gemeinden als Behinderung ihrer örtlichen Planungsinitiativen und Entfaltungsmöglichkeiten angesehen. Andererseits besteht vor allem angesichts der heutigen Wohnungsmarktprobleme in Ballungsgebieten das Bedürfnis, zur Ausweisung zusätzlicher Wohnbauflächen – bei gleichzeitiger Vermeidung weiterer Ausfransung und Zersiedelung an den Stadträndern – den Planungsraum auszudehnen und das Umland in die Lösung der Kernstadtprobleme einzubeziehen. Freilich werden Umlandgemein-

den kaum freiwillig zu einem engeren planerischen Verbund mit den Kernstädten bereit sein. Eine Koordination der die Stadt- und Gemeindegrenzen übergreifenden Planung erfordert aus diesen Gründen eine positive Planungspflicht der Gemeinden, die in einzelnen gebotenen Fällen den gemeindegebietsübergreifenden Planungsinteressen vorrangige Geltung vor ihren eigenen örtlichen Planungsinteressen verschafft.

**10210** Die Kommission hat daher vorgeschlagen, den Planungshorizont der Gemeinden als Maßstab ihrer Planungspflicht in § 1 III BauGB durch die Bindung an bestimmte überörtliche Zielvorstellungen zu erweitern. Für eine derartige Regelung hat der Bund nach Art. 74 Nr. 18 GG („Bodenrecht") die Gesetzgebungskompetenz.

Dieser Vorschlag, der für einen festumrissenen Bereich überörtlicher Planungsinteressen zu einem Kondominium staatlicher und kommunaler Planungshoheit führt, ist nach den eingangs aufgestellten Kriterien für eine sachgerechte Aufteilung der wohnungspolitischen Aufgaben auf die verschiedenen Kompetenzebenen geboten. Das derzeitige Zusammenspiel von überörtlicher und örtlicher Planung wird den Präferenzen der Staatsbürger nicht mehr in ausreichendem Umfang gerecht. Die historisch gezogenen Gemeindegrenzen können überörtliche Planungsaufgaben in einem einheitlichen Lebensraum erschweren. Ein solcher ist häufig dort gegeben, wo Städte längst über ihre Grenzen hinausgewachsen sind und Stadt und Umland eine sozioökonomische Einheit bilden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte deshalb in solchen einheitlichen Lebensräumen die nächsthöhere Planungsebene einen stärkeren Einfluß auf die örtlichen Planungsentscheidungen nehmen können.

## 4. Förderung

### Sozialer Wohnungsbau

**10211** Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen (Art. 74 Nr. 18 GG), die auch die Förderung des Wohnungsbaus einschließt, durch das Zweite Wohnungsbaugesetz Gebrauch gemacht. Gemäß § 1 I des II. WoBauG haben danach *„Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände ... den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern".*

Das II. WoBauG wird von den Ländern nach Art. 83 GG als eigene Angelegenheit ausgeführt, welche die Zuständigkeiten auf ihre Gemeinden übertragen haben.

Aus der Zuständigkeit der Länder für die Verwaltung der Wohnungsbauförderung folgt nach Art. 104 a I GG ihre Zuständigkeit für die Finanzierung dieser Aufgabe. Dieser Grundsatz kann allerdings nach Maßgabe des Art. 104 a IV GG durchbrochen werden, wonach der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren kann, sofern die Finanzhilfen erforderlich sind:

- zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts,
- zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet
- oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums.

Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, ist durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung zu regeln.

**10212** Im sozialen Wohnungsbau hat der Bund von der Finanzierungskompetenz des Art. 104 a IV GG Gebrauch gemacht, um die Finanzierungsaufgabe der Länder nach dem II. Wohnungsbaugesetz mitzutragen. Die Arten der Förderung werden grob wie folgt unterschieden:

- Vergabe von öffentlichen Mitteln zum Bau von Wohnungen nach einem vom Gesetzgeber vorgegebenen Fördersystem gemäß §§ 5, 6, 25–72 II. WoBauG (erster Förderweg),
- Vergabe von Zuschüssen oder Darlehen zur Dekkung von laufenden Aufwendungen des Investors gemäß §§ 88–88 c II. WoBauG, wobei das Fördersystem wiederum gesetzlich konditioniert ist (zweiter Förderweg),
- Vergabe von Zuschüssen oder Darlehen zur Dekkung von laufenden Aufwendungen des Investors, wobei das Nähere über die Förderung und die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen durch Vereinbarung bestimmt wird; § 88 d II. WoBauG (dritter Förderweg).

Im Wege einer Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern legt der Bund das Volumen seiner Finanzhilfen fest und steckt zugleich das Programm ab, in dem sich die Länder mit ihren Förderungsmaßnahmen bewegen können. Die Verwaltungsvereinbarung Wohnungswesen 1994 regelt die Aufteilung der verschiedenen Wohnungsbauförderungsmittel auf die einzelnen Länder.

Der Bund stellt den Ländern in 1994 Wohnungsbauförderungsmittel von insgesamt 3,46 Milliarden DM zur Verfügung. Davon entfallen:

- auf den ersten Förderweg in den alten Ländern 150 Millionen DM für den Einsatz als Baudarlehen,
- auf den zweiten Förderweg in den alten Ländern 410 Millionen DM für den Einsatz als Aufwendungsdarlehen oder Aufwendungszuschuß,

— auf den dritten Förderweg (vereinbarte Förderung) in den alten Ländern 1,2 Milliarden DM für den Einsatz als Investitionszuschuß,

— auf das Sonderprogramm zur Förderung des Wohnungsbaus in Regionen mit erhöhter Wohnungsnachfrage in den alten Ländern 700 Millionen DM,

— auf die neuen Länder 1 Milliarde DM an Investitionszuschüssen, die vorwiegend im Wege der vertraglich vereinbarten Förderung eingesetzt werden sollen.

**10213** Neben Bund und Ländern tragen auch manche Gemeinden individuell und in sehr unterschiedlichem Maße zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaues bei; teilweise wird eine solche Finanzbeteiligung von den Ländern auch verlangt. Ein solches Engagement steht im Einklang mit den Grundsätzen des Kommunalrechts, wonach den Gemeinden in ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben zusteht, sofern keine anderen Zuständigkeiten bestehen (Allzuständigkeit oder Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises). Wohnungsbauförderung ist in diesem Zusammenhang ein Aspekt kommunaler Daseinsvorsorge. In der Bayerischen Verfassung (Art. 83 I BV) ist dies explizit als kommunale Aufgabe erwähnt.

**10214** Politisch wird das allgemeine Aufgabenverteilungssystem auf dem Gebiet des Wohnungswesens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht in Frage gestellt. Auch die grundsätzliche Berechtigung des Bundes, für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus Finanzhilfen auf der Grundlage des Art. 104 a IV GG bereitzustellen, wird von den Ländern in der politischen Diskussion – soweit ersichtlich – nicht bestritten. Ganz im Gegenteil haben die betroffenen Länderressortminister, die von der Kommission angehört wurden, gerade in diesem Punkt einhellig ein stärkeres finanzielles Obligo des Bundes eingefordert.

Kontroverse Ansichten bestehen freilich über die Modalitäten der Vergabe von Finanzmitteln nach Art. 104 a IV GG durch den Bund – Modalitäten, welche die Länder durch den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau (Wohnungsbaufinanzierungsgesetz 1993) zu beeinflussen suchten. Allerdings hat der Deutsche Bundestag diesen Vorschlag des Bundesrates nicht aufgenommen. Der Bundesrat hat es jedoch in seiner Stellungnahme zum Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 (BR-Drucks. 334/94) ausdrücklich begrüßt, daß nach dem Bericht des Bundestags-Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bei einer künftigen Überarbeitung des II. Wohnungsbaugesetzes „die Vorschriften über die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Wohnungsbaus den heute geltenden finanzverfassungsrechtlichen Beziehungen angepaßt werden sollen" und damit die verfassungsrechtliche Notwendigkeit dieser Anpassung anerkannt worden sei.

**10215** In der Tat ist die Anwendbarkeit des Art. 104 a IV GG auf Finanzhilfen für die Zwecke des sozialen Wohnungsbaus verfassungsrechtlich nicht unproblematisch.

Sieht man einmal davon ab, daß Art. 104 a IV GG nur zu Finanzhilfen für „Investitionen *der* Länder und Gemeinden" berechtigt (und nicht zu solchen „*in* den Ländern und Gemeinden"), sind es vor allem zwei Gesichtspunkte, welche die Anwendung des Art. 104 a IV GG auf die Mittelvergabe des Bundes im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus als verfassungsrechtlich zweifelhaft erscheinen lassen:

— die wirtschafts- oder strukturpolitisch motivierten Voraussetzungen der Art. 104 a IV GG für die Vergabe von Bundesfinanzhilfen; sie scheinen für eine Wohnungsbauförderung als Mittel der Sozialpolitik jedenfalls nicht den breiten Spielraum zu lassen, wie ihn die Praxis in Anspruch nimmt;

— der Umstand, daß es sich bei der Mitfinanzierung des sozialen Wohnungsbaus durch den Bund offenbar nicht um eine vorübergehende Hilfe des Bundes handelt, sondern um die Mischfinanzierung einer länderstaatlichen Daueraufgabe. Es ist zumindest fraglich, ob Art. 104 a IV GG hierfür gedacht ist, weil es einem angemessenen vertikalen und horizontalen Finanzausgleich obliegt, die jeweiligen Gebietskörperschaften mit den benötigten Finanzmitteln auszustatten und von daher die Mitfinanzierungskompetenz des Art. 104 a IV GG im Gesamtsystem der Finanzverfassung als eine Ausnahmekompetenz („Notkompetenz") qualifiziert werden kann.

**10216** Nicht nur, daß das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen von Art. 104 a IV GG zweifelhaft ist, auch das von Bund und Ländern praktizierte Vergabeverfahren stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken.

Wegen fehlender Aufgabenkompetenz bestreiten die Länder dem Bund zunächst das Recht zur inhaltlichen Einflußnahme auf die Wohnungsbauförderung in den Ländern. Demgegenüber leitet der Bund aus der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltsführung von Bund und Ländern (Art. 109 I GG) und der damit verbundenen Verpflichtung, seine Finanzhilfen wirtschaftlich und sparsam einzusetzen (§ 6 BHO), das Recht inhaltlicher Mitgestaltung ab.

Von den Ländern als verfassungswidrig angesehene inhaltliche „Dotationsauflagen" des Bundes bezogen sich in der Vergangenheit insbesondere auf Detailregelungen des zweiten Förderwegs, in jüngster Zeit namentlich auf die Vorgabe, die als Investitionszuschüsse bereitgestellten Finanzhilfen vorrangig im dritten Förderweg einzusetzen. Im Sonderprogramm wird dem Bund das Recht bestritten, auf den begünstigten Personenkreis und die Mietpreisgestaltung Einfluß zu nehmen. Der umfangreiche Katalog von Protokollnotizen zu den jeweils abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen ist Ausdruck des Versuchs, die verfassungsrechtlichen Meinungsverschiedenheiten auf dem Kompromißweg zu überbrücken.

Die Länder berufen sich insoweit auf eine Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum

Städtebauförderungsgesetz[1]), in der festgestellt wird, daß die Mitfinanzierungskompetenz des Bundes keine Mitplanungs- und Mitentscheidungskompetenz bedeute.

Das Problem verschärft sich dadurch, daß der Bund die Länder zugleich verpflichtet, jeweils Mittel zumindest in gleicher Höhe wie die Bundesmittel aus ihren Haushalten für die Finanzierung der von ihm inaugurierten Programme zur Verfügung zu stellen (Komplementärmittel). Damit geht den Ländern zumindest in Teilen die Möglichkeit verloren, eigene Gelder nach den Zielen ihrer eigenen Wohnungspolitik einzusetzen, so daß sie den Vorwurf erheben, daß der Bund de facto die Aufgabe Wohnungspolitik an sich gezogen hat. Dies kommt auch in der Begründung des Bundesratsentwurfs zum Wohnungsbaufinanzierungsgesetz 1993 deutlich zum Ausdruck:

> „Die Anpassung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes an die seit 1969 geltende Neuregelung des Grundgesetzes ist längst überfällig. Die Gesetzesänderung dient aber nicht nur dazu, die förmliche Übereinstimmung mit dem Grundgesetz herbeizuführen, sondern ist auch in der Sache dringend geboten. Bund und Länder schließen zwar seit 1980 jährlich eine Verwaltungsvereinbarung über die Förderung des sozialen Wohnungsbaues ab, jedoch enthalten diese vom Bund den Ländern zur Unterschrift vorgelegten Vertragstexte jeweils Bestimmungen über die finanzielle Beteiligung der Länder und zahlreiche Zweckbindungen und Auflagen für den Einsatz der von Bund und Ländern aufzubringenden Mittel. Diese Bedingungen der Bundesfinanzhilfen gehen über den verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen weit hinaus, konnten im Ergebnis von den Ländern jedoch nicht wirksam zurückgewiesen werden, da die Länder die Annahme der Bundesfinanzhilfen aus wohnungspolitischen Gründen verantwortungsbewußt nicht ablehnen können. Durch die nun vorgeschlagene Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes sollen deshalb nicht nur der bisher praktizierte Abschluß von Verwaltungsvereinbarungen ausdrücklich vorgeschrieben, sondern vor allem auch Gegenstand und Inhalt dieser Vereinbarungen in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz klargestellt werden".

**10217** Vor dem Hintergrund des grundsätzlichen Vorschlags der Kommission, die Objektförderung zurückzuschrauben, entschärft sich in Teilen auch das verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Problem der Mischfinanzierung im Rahmen der Art. 104 a IV GG.

[1]) BVerfG v. 4. März 1975, E 39, 36 ff.: „Dagegen läßt Art. 104 a Abs. 4 GG seinem Inhalt und seiner Funktion nach eine weitergehende sachliche Mitwirkung des Bundes bei den Investitionsplanungen und -entscheidungen der Länder und der damit in untrennbarem Zusammenhang stehenden Auswahl der Förderungsprojekte nicht zu. Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, ohne daß die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen übertragen hat, verstoßen gegen das grundgesetzliche Verbot einer sog. Mischverwaltung (vgl. BVerfGE 32, 145 [156])".

Soweit die Objektförderung strukturpolitisch motiviert ist und ihren Schwerpunkt darin sieht, ein zusätzliches Angebot von Wohnraum in Problemgebieten zu schaffen (also namentlich in Ballungsräumen und in den neuen Ländern) sowie zum Abbau der Instandsetzungsstaus in den neuen Ländern beizutragen, läßt sich eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes im Rahmen des Art. 104 a IV GG („zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet") begründen. Auch ein Vergabeverfahren auf der Basis der bisherigen Praxis stößt hier auf geringere verfassungsrechtliche Bedenken: Da es sich zumindest der „Idee" nach nicht um eine dauernde Einmischung des Bundes in Länderaufgaben handelt, führt der „goldene Zügel" der Finanzhilfen nicht zu einer faktischen Umgewichtung der föderalen Aufgabenverteilung.

Im übrigen erscheint es der Kommission sachgerecht, wenn der Bund eine Art Definitionskompetenz für die Ziele wahrnimmt, für die er seine Mittel zur Verfügung stellt. In Art. 104 a IV GG sind gleichsam zwei Kompetenzebenen übereinander gelagert: die Ebene der besonders bedeutsamen Investitionen, die in der Kompetenzverantwortung der Länder und Gemeinden stehen und die Ebene der wirtschafts- und strukturpolitischen Ziele, die durch Finanzhilfen verwirklicht werden sollen. Letztere liegen in der Zuständigkeit von Bund und Ländern (Art. 20 I GG, 109 II GG), so daß der Bund, wenn er Finanzhilfen zur Verfügung stellt, insoweit auch mitreden darf. Eine diesbezügliche Klarstellung in Art. 104 a IV GG wäre freilich wünschenswert: Sie könnte dem Bund klarere Grenzen setzen, die Länder zugleich daran hindern, ständig auf den Bund mit dem verfassungsrechtlichen Finger zu deuten und insgesamt dazu beitragen, den politischen Streit zwischen Bund und Ländern zu entschärfen.

**10218** Für eine Objektförderung mit dem Ziel, Wohnraum für Problemgruppen zu schaffen, ist gegenwärtig eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes auf der Basis des Art. 104 a IV GG nicht gegeben und könnte nur durch eine Verfassungsänderung geschaffen werden. Andererseits ist es vorstellbar, daß diese Finanzierungsaufgabe zur Gänze von Ländern und Gemeinden übernommen wird und sich eine Kompensation im Verhältnis von Bund und Ländern über einen höheren Anteil des Bundes an der Wohngeldfinanzierung erreichen läßt.

**10219** Insoweit es bei der Objektförderung bleibt, stellt sich die Frage der Beibehaltung ihrer Finanzierung in der derzeitigen Form. Gegen eine Beibehaltung spricht der verfassungspolitische Aspekt der „Reföderalisierung": Die Abschaffung der gegenwärtigen Mischfinanzierungssysteme verstärkt die eigenverantwortlichen Handlungsspielräume der Länder. Hinzu kommt der finanzwirtschaftliche Aspekt, daß Mischfinanzierungen den Anreiz zu sparsamer Haushaltsführung verringern und damit zu einer ineffizienten Bereitstellung öffentlicher Güter beitragen können.

Für eine Beibehaltung spricht der politische Aspekt der Verantwortung des Bundes für die Wohnraumversorgung in der Öffentlichkeit („Wohnraumversorgung geht alle an"): Selbst die Länder sind nicht ge-

neigt, den Bund aus seinem gegenwärtigen finanziellen Engagement in der Wohnungsförderung zu entlassen und fordern eine Verstärkung dieses Engagements; zudem ist es der Bund, der mit seiner Gesetzgebung in anderen wohnungspolitischen Bereichen den Förderbedarf verursacht oder verstärkt (vgl. Ziffer 10201).

Wenn man gerade diesen letzten Punkt als den in der politischen Debatte ausschlaggebenden ansieht, so müßte der Verfassungsgeber den Mut haben, entweder den Wohnungsbau im Rahmen von Art. 91 a GG als vierte Gemeinschaftsaufgabe zu institutionalisieren oder Art. 104 a IV GG der Verfassungswirklichkeit anzupassen.

### Eine andere Meinung:

**10220** Ein Mitglied der Kommission ist der Meinung, daß eine allgemeine Mitverantwortung des Bundes für die Wohnungspolitik, – auch eine bloß finanzielle Mitverantwortung, – durch Bezugnahme auf das Ziel einer Angleichung der Lebensbedingungen in der Bundesrepublik oder gar unter Berufung auf eine Haftpflicht für die Folgen der in der Kompetenz des Bundes stehenden mietrechtlichen Gesetzesentscheidungen nicht zu begründen ist. Noch mehr gilt dies für die Bezugnahme auf Kriterien wie „Wohnraumversorgung geht alle an". Mit solchen allgemeinen Vorstellungen ließe sich eine Verantwortung des Bundes für fast alles begründen. Die Frage einer verfassungsrechtlichen Klarstellung der Mitverantwortung des Bundes stellt sich daher nicht. Die Frage einer Änderung des horizontalen Finanzausgleichs zugunsten der Länder ist in keinem Falle isoliert von anderen Entwicklungen beim relativen Finanzbedarf der Gebietskörperschaften zu beantworten. Wegen der planungsrechtlichen Änderungen, die die Kommission empfiehlt, ist auf das Minderheitsvotum unter Ziffer 4229 zu verweisen.

So weit die Meinung dieses Mitglieds.

### Wohngeld

**10221** Das Wohngeldgesetz ist als Geldleistungsgesetz ausgestaltet, so daß sich seine Finanzierung nach Art. 104 a III GG richtet und die Mittel derzeit von Bund und Ländern je zur Hälfte getragen werden. Den Gemeinden obliegt bisher lediglich die organisatorische Abwicklung.

Wenn die Objektförderung (sozialer Wohnungsbau) zugunsten einer Subjektförderung (Wohngeld) zurückgenommen werden soll, wird sich der Bund in stärkerem Umfang an der Geldleistung Wohngeld beteiligen müssen. Damit besteht für ihn auch eine stärkere Möglichkeit als bisher, durch den Erlaß von Verwaltungsvorschriften dem Gebot Rechnung zu tragen, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren oder herzustellen und damit auch externen Migrationseffekten entgegenzuwirken.

**10222** Wenn der Staat auf diese Weise unterschiedliche Lebensverhältnisse unitarisieren will, muß er dazu notgedrungen an den vorhandenen regionalen Differenzierungen anknüpfen – wie es das geltende Wohngeldgesetz und auch die Reformvorschläge der Kommission ohnehin vorsehen. Allerdings ist der regionale Bedarf an Wohngeld von vielen Faktoren abhängig, die teils mehr, teils weniger durch das politische Verhalten der Gemeinden mitbestimmt werden. So handelt es sich mit Einkommenshöhe und Einkommensverteilung der Gemeindebürger, Arbeitslosenquoten und Rentneranteil um Bestimmungsfaktoren, auf die die Gemeinden nur einen geringen Einfluß haben. Demgegenüber wird das Mietpreisniveau zum einen durch eine Bewertung der Qualität des jeweiligen Standorts und zum anderen durch die Baulandpolitik der Kommunen weitgehend mitbestimmt.

Aus alledem hat die Kommission die Forderung abgeleitet, daß an teuren Standorten ein zusätzliches Wohngeld gezahlt werden soll – jedenfalls in Fällen, in denen Wohngeldbezieher sich nur schwer auf die Preis- und Mietenstruktur einstellen können. Zudem regt die Kommission an, daß dieses Zusatzwohngeld von den Gemeinden der Ballungsräume aus eigenen Mitteln finanziert werden sollte: Die hohen Preise und Mieten einer attraktiven Region sollten von den Gemeinden ausgeglichen werden, die von der Ballung oder den Lagevorteilen Nutzen ziehen. Vgl. hierzu auch das Minderheitsvotum in Ziffer 6238.

Auch das Zusatzwohngeld kann vom Bund im Rahmen des geltenden Wohngeldgesetzes als Geldleistungsgesetz geregelt werden. Dies sollte in der Form geschehen, daß eine Verpflichtung der Kommunen begründet wird, über einen bundesdurchschnittlichen Standard hinaus ein kommunales Zusatzwohngeld einzuführen und Einzelheiten in Form einer Satzung zu regeln.

### Belegungsrechte

**10223** Auch bei einer dergestalt forcierten Subjektförderung wird der Fall auftreten, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen nur schwerlich an eine Wohnung herankommen, weil sie von den Vermietern – aus welchen Gründen auch immer – abgelehnt werden. Deshalb sollte in einem gewissen Umfang Wohnraum bereitstehen, über dessen Belegung behördlich verfügt werden kann. Dies sollte nach den Vorstellungen der Kommission vermehrt durch den Erwerb von Belegungsrechten im vorhandenen Bestand seitens der Kommunen geschehen, statt durch den Bau neuer Sozialwohnungen.

Die Kommunen erfüllen diese Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge im eigenen Wirkungskreis. Derzeit steht es allerdings im Ermessen einer Gemeinde, ob und in welchem Umfang sie Belegungsrechte erwerben will. Wegen dieses Ermessensspielraums ist eine Einflußnahme von Seiten des Staates im Wege des klassischen Instrumentariums der Rechtsaufsicht nahezu ausgeschlossen. Will man daher einen stärkeren Verpflichtungsgrad auf der kommunalen Ebene erreichen, so ist dies letztlich nur durch ermessensfreie gesetzliche Vorgaben zu erreichen. Für ein solches Gesetz stünde dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Nr. 18 GG („Woh-

nungswesen") oder Art. 74 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge") zu.

10224 Abschließend erhebt sich die Frage einer Beteiligung von Bund und Ländern an der Finanzierung von Belegungsrechten der Kommunen. Den Ländern ist es verfassungsrechtlich unbenommen, derartige Mittel bereitzustellen und sie entweder nach Ermessen oder auf der Grundlage von Rechtsansprüchen an die Gemeinden zu vergeben. Dem Bund sind demgegenüber verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.

Das Institut eines Geldleistungsgesetzes nach Art. 104 a III GG steht hier nicht zur Verfügung: Soweit sich Geldleistungen auf Länder oder Gemeinden beschränken, handelt es sich um einen ausschließlich nach Art. 106 GG und Art. 107 GG zu beurteilenden Finanzausgleich. Auch die Investitionshilfekompetenz des Art. 104 a IV GG reicht in ihrer geltenden Fassung dem Bund für eine Mitfinanzierung von Belegungsrechten nur bedingt eine Hand. Die Bestimmung läßt es zwar zu, daß der Bund bei der Objektförderung von Neubaumaßnahmen („Investitionen") den Privaten Mittel zur Verfügung stellt und diese zugleich als Gegenleistung dazu verpflichtet, den Kommunen Belegungsrechte einzuräumen – ein Verfahren, wie es derzeit im Rahmen der „vereinbarten Förderung" praktiziert wird. Art. 104 a IV GG läßt es aber gegenwärtig nicht zu, daß der Bund den Erwerb von Belegungsrechten im Bestand mitfinanziert. Denn seine Finanzhilfen dürfen nur für investive Zwecke eingesetzt werden.

Den Gedanken, eine Verfassungsänderung zu empfehlen, hat die Kommission erwogen. Sie lehnt ihn ab, weil ein solcher Schritt nur aus wirklich schwerwiegenden Gründen zu rechtfertigen wäre. Eine Lösung ist daher nur im vertikalen Finanzausgleich im Rahmen der Deckungsquotenrechnung zwischen Bund und Ländern möglich. Der Bund hat bisher Belegungsrechte durch Beteiligung an den Programmen des sozialen Wohnungsbaus mitfinanziert. Mit der Rückführung des sozialen Wohnungsbaus wird eine Verteilungsmasse verfügbar, die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs zugunsten der Länder eingebracht werden kann.

**Anhang 1**

## Wichtige Ertrags- und Liquiditätsdaten im Fall der Musterinvestition zur Bestimmung einer rechnerischen Mindestmiete (ohne Risikoprämie)

In der Ziffer 1205 des Gutachtens wird auf einige Kennziffern einer vollständigen Investitionsrechnung und eines vollständigen Finanzierungsplanes für eine Musterinvestition, die bei sicheren Erwartungen und voller Sofortverrechnung steuerlicher Verluste eine rechnerische Mindestmiete von 13,90 DM je Quadratmeter und Monat erfordert, Bezug genommen. Für ausgewählte Jahre, das 1., das 5., das 11. und das 17. Jahr, sei dargestellt, wie sich wichtige Rechnungs- und Zahlungsgrößen der Musterinvestition verhalten. Zu den Annahmen vergleiche Ziffer 1204. (Mietsteigerung um jährlich 2 vH, Zinssatz 7,5 %).

– Angaben in DM/m² –

| | 1. Jahr | 5. Jahr | 11. Jahr | 17. Jahr |
|---|---|---|---|---|
| monatliche Grundmiete | 13,90 | 15,05 | 16,94 | 19,08 |
| – 2 vH Mietausfallwagnis | 0,28 | 0,30 | 0,34 | 0,38 |
| – Verwaltungskosten (anfangs 7,50 p. a.) | 0,63 | 0,72 | 0,88 | 1,08 |
| – Instandhaltungskosten (anfangs 13,70 p. a.) | 1,14 | 1,41 | 1,95 | 2,69 |
| – Grundsteuer (3,5 vT von 648,00 × 400 vH p. a.) | 0,76 | 0,76 | 0,76 | 0,76 |
| = monatliche Miete vor Kapitalkosten und vor Ertragsteuern (bzw. Ertragsteuerersparnissen) | 11,09 | 11,86 | 13,01 | 14,17 |
| – Fremdkapitalzinsen (anfangs 7,5 % von 0,75 × 3500 ÷ 12) | 16,41 | 15,67 | 14,09 | 11,64 |
| = monatlicher Objekt-Deckungsbeitrag vor Ertragsteuern | – 5,32 | – 3,81 | – 1,08 | 2,53 |
| – kalkulatorische Eigenkapitalzinsen (anfangs 7,5 % ÷ 12 vom anfänglichen Eigenkapital in Höhe von 0,25 × 3500, dieses später fortgeschrieben mit dem Nettokalkulationszinsfuß von 3,071 %)¹) | 5,47 | 6,17 | 7,40 | 8,88 |
| = monatliche Miete vor Ertragsteuern abzügl. Zinsen (einschließlich kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung) | – 10,79 | – 9,98 | – 8,48 | – 6,35 |
| Jährliche Miete vor Kapitalkosten und Ertragsteuern (anfangs 11,09 × 12) | 133,08 | 142,32 | 156,12 | 170,04 |
| – Fremdkapitalzinsen (anfangs 7,5 % von 0,75 × 3500) | 196,88 | 188,07 | 169,02 | 139,63 |
| Zwischensumme | – 63,80 | – 45,75 | – 12,90 | 30,41 |
| – Gewerbeertragsteuer²) | | | | |
| Zwischensumme (anfangs – 63,80) | | | | |
| – AfA (anfangs 7 vH v. 3 100 217,00) | | | | |
| + 50 vH der Fremdkapitalzinsen (anfangs 98,44) | | | | |
| – 182,36 (× ⅙) | – 30,39 | – 17,76 | 2,18 | 10,25 |
| – Einkommensteuer/Körperschaftsteuer³) | | | | |
| Zwischensumme (anfangs – 63,80) | | | | |
| – AfA (anfangs 217,00) | | | | |
| – Gewerbeertragsteuer (anfangs – 30,39) | | | | |
| steuerlicher Erfolg (anfangs – 250,41) (× 0,45 vH) | – 112,68 | – 82,33 | –34,69 | – 8,37 |
| = Liquiditätszufluß vor Tilgung | 79,27 | 54,37 | 19,61 | 28,53 |
| – Tilgung (anfangs 1 vH von 0,75 × 3500) | 26,25 | 35,06 | 54,10 | 83,50 |
| = jährlicher Liquiditätsüberschuß/-unterdeckung | 53,02 | 19,31 | –34,49 | –54,97 |

¹) Entspricht in den späteren Jahren nicht kalkulatorischen Zinsen auf das jeweils gebundene Eigenkapital.

²) Von der Sonderregel des § 9 Nr. 1 GewStG wurde abgesehen.
Der effektive Gewerbesteuersatz ergibt sich aus dem Hebesatz von 400 vH und der Steuermeßzahl von 5 vH. Das Produkt ergibt 20 vH beziehungsweise ⅕. Da die Gewerbesteuer als Kostensteuer von ihrer eigenen Bemessungsgrundlage absetzbar ist, ist das Fünftel als Im-Hundert-Satz zu veranschlagen. Das ergibt als Vom-Hundert-Wert ausgedrückt ⅙ beziehungsweise 16⅔ %. Probe: Gewerbeertragsteuer ⅙, verbleibende Bemessungsgrundlage ⅚, davon 20 vH Gewerbeertragsteuer = ⅙ wie angenommen.
Von der Gewerbekapitalsteuer auf das Objekt wurde abgesehen. Die Bemessungsgrundlage wäre negativ (hier: die Hälfte der Dauerschulden) und würde durch Tilgung des Fremdkapitals verschwinden. Eine Entlastung durch das Objekt bei der Gewerbekapitalsteuer würde positive Bemessungsgrundlagen im übrigen beim Investor voraussetzen.

³) Die Vermögensteuer wird nicht berücksichtigt.

## Anhang 2

### Ermittlung der „Kostenmiete“ nach der Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Musterinvestition

Für den im ersten Kapitel, Ziffern 1203 ff. besprochenen Musterfall einer Wohnungsinvestition ist eine vergleichbare Kostenmiete nach den Vorschriften der §§ 88 b Zweites Wohnungsbaugesetz, 8 a Wohnungsbindungsgesetz und der Zweiten Berechnungsverordnung zu ermitteln (Ziffer 1207).

– Angaben in DM/m² –

| | | | |
|---|---|---|---|
| Kapitalkosten | | | |
| Eigenkapital (25 vH v. 3500) | 875 | | |
| 15 vH der Gesamtkosten | 525 | zu 4 % | 21,00 |
| Rest | 350 | zu 6,5 % | 22,75 |
| Fremdkapital | | | |
| 75 vH der Gesamtkosten | 2625 | zu 7,5 % | 196,87 |
| Bewirtschaftungskosten ohne Betriebskosten außer Grundsteuer | | | |
| Grundsteuer (3,5 vT von 648 × 400 vH) | | | 9,07 |
| Abschreibung | | | |
| Baukosten | 3100 | zu 1 % | 31,00 |
| Einrichtungen und Anlagen zusätzlich | | | |
| Sammelheizung und Warmwasserversorgung | 145 | zu 3 % | 4,35 |
| Gemeinschaftsantenne, gem. Wascheinrichtung | 5 | zu 9 % | 0,45 |
| kein Aufzug | | | 0,00 |
| Verwaltungskosten (§ 26 Abs. 2 II. BV) | 420 ÷ 70 m² | | 6,00 |
| Instandhaltungskosten (§ 28 Abs. 2, 3 II. BV) | 11,0 + 0,80 - 1,90 | | 9,90 |
| Zwischensumme | | | 301,49 |
| „Kostenmiete“ vor Mietausfallwagnis (2 vH lt. § 29 II. BV) Zwischensumme ÷ 0,98 | | | 307,64 |
| „Kostenmiete“ pro Monat – bei 7,5 % Hypothekenzins – | | | 25,63 |

**Anhang 3**

## Zusammenstellung der Vorschläge zum Mietrecht (fünftes Kapitel)



# 1. Bürgerliches Gesetzbuch

## § 541b BGB
## Maßnahmen zur Verbesserung

| | |
|---|---|
| (1) Maßnahmen zur Verbesserung der gemieteten Räume oder sonstiger Teile des Gebäudes, zur Einsparung von Heizenergie oder Wasser oder zur Schaffung neuen Wohnraums hat der Mieter zu dulden, es sei denn, daß die Maßnahme für ihn oder *seine Familie* eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters und anderer Mieter in dem Gebäude nicht zu rechtfertigen ist. Dabei sind insbesondere die vorzunehmenden Arbeiten, die baulichen Folgen, vorausgegangene Verwendungen des Mieters und die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses zu berücksichtigen. Die Erhöhung des Mietzinses bleibt außer Betracht, wenn die gemieteten Räume oder sonstigen Teile des Gebäudes lediglich in einen Zustand versetzt werden, wie er allgemein üblich ist. | (1) Maßnahmen zur Verbesserung der gemieteten Räume oder sonstiger Teile des Gebäudes, zur Einsparung von Heizenergie oder Wasser oder zur Schaffung neuen Wohnraums hat der Mieter zu dulden, es sei denn, daß die Maßnahme für ihn oder **die zu seinem Hausstand gehörenden Personen** eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters und anderer Mieter in dem Gebäude nicht zu rechtfertigen ist. Dabei sind insbesondere die vorzunehmenden Arbeiten, die baulichen Folgen, vorausgegangene Verwendungen des Mieters und die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses zu berücksichtigen. Die Erhöhung des Mietzinses bleibt außer Betracht, wenn die gemieteten Räume oder sonstigen Teile des Gebäudes lediglich in einen Zustand versetzt werden, wie er allgemein üblich ist**, oder wenn der Vermieter vor Durchführung der Maßnahmen auf eine Mieterhöhung verzichtet, soweit diese für den Mieter zumutbar wäre. Das gleiche gilt, wenn der Vermieter dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nachweist**. |

| | |
|---|---|
| (2) Der Vermieter hat dem Mieter zwei Monate vor dem Beginn der Maßnahme deren Art, Umfang, Beginn und voraussichtliche Dauer sowie die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses schriftlich mitzuteilen. Der Mieter ist berechtigt, bis zum Ablauf des Monats, der auf den Zugang der Mitteilung folgt, für den Ablauf des nächsten Monats zu kündigen. Hat der Mieter gekündigt, ist die Maßnahme bis zum Ablauf der Mietzeit zu unterlassen. Diese Vorschriften gelten nicht bei Maßnahmen, die mit keiner oder nur mit einer unerheblichen Einwirkung auf die vermieteten Räume verbunden sind und zu keiner oder nur zu einer unerheblichen Erhöhung des Mietzinses führen. | (2) Der Vermieter hat dem Mieter zwei Monate vor dem Beginn der Maßnahme deren Art, Umfang, Beginn und voraussichtliche Dauer sowie die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses schriftlich mitzuteilen. Der Mieter ist berechtigt, bis zum Ablauf des Monats, der auf den Zugang der Mitteilung folgt, für den Ablauf des nächsten Monats zu kündigen. Hat der Mieter gekündigt, ist die Maßnahme bis zum Ablauf der Mietzeit zu unterlassen. Diese Vorschriften gelten nicht bei Maßnahmen, die mit keiner oder nur mit einer unerheblichen Einwirkung auf die vermieteten Räume verbunden sind und zu keiner oder nur zu einer unerheblichen Erhöhung des Mietzinses führen. |
| (3) Aufwendungen, die der Mieter infolge der Maßnahme machen mußte, hat der Vermieter in einem den Umständen nach angemessenen Umfang zu ersetzen; auf Verlangen hat der Vermieter Vorschuß zu leisten. | (3) Aufwendungen, die der Mieter infolge der Maßnahme machen mußte, hat der Vermieter in einem den Umständen nach angemessenen Umfang zu ersetzen; auf Verlangen hat der Vermieter Vorschuß zu leisten. |
| (4) Bei einem Mietverhältnis über Wohnraum ist eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung unwirksam. | (4) Bei einem Mietverhältnis über Wohnraum ist eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung unwirksam. |

## § 556a BGB
## Widerspruch des Mieters gegen Kündigung

| | |
|---|---|
| (1) Der Mieter kann der Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder *seine Familie* eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann. *Bei der Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters werden nur die in dem Kündigungsschreiben nach § 564a Abs. 1 Satz 2 angegebenen Gründe berücksichtigt, soweit nicht die Gründe nachträglich entstanden sind.* | (1) Der Mieter kann der Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder **die zu seinem Hausstand gehörenden Personen** eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann. |
| (2) Im Falle des Absatzes 1 kann der Mieter verlangen, daß das Mietverhältnis so lange fortgesetzt wird, wie dies unter Berücksichtigung aller Umstände angemessen ist. Ist dem Vermieter nicht zuzumuten, das Mietverhältnis nach den bisher geltenden Vertragsbedingungen fortzusetzen, so kann der Mieter nur verlangen, daß es unter einer angemessenen Änderung der Bedingungen fortgesetzt wird. | (2) Im Falle des Absatzes 1 kann der Mieter verlangen, daß das Mietverhältnis so lange fortgesetzt wird, wie dies unter Berücksichtigung aller Umstände angemessen ist. Ist dem Vermieter nicht zuzumuten, das Mietverhältnis nach den bisher geltenden Vertragsbedingungen fortzusetzen, so kann der Mieter nur verlangen, daß es unter einer angemessenen Änderung der Bedingungen fortgesetzt wird. |

| | |
|---|---|
| (3) Kommt keine Einigung zustande, so wird über eine Fortsetzung des Mietverhältnisses und über deren Dauer sowie über die Bedingungen, nach denen es fortgesetzt wird, durch Urteil Bestimmung getroffen. Ist ungewiß, wann voraussichtlich die Umstände wegfallen, auf Grund deren die Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeutet, so kann bestimmt werden, daß das Mietverhältnis auf unbestimmte Zeit fortgesetzt wird. | (3) Kommt keine Einigung zustande, so wird über eine Fortsetzung des Mietverhältnisses und über deren Dauer sowie über die Bedingungen, nach denen es fortgesetzt wird, durch Urteil Bestimmung getroffen. Ist ungewiß, wann voraussichtlich die Umstände wegfallen, auf Grund deren die Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeutet, so kann bestimmt werden, daß das Mietverhältnis auf unbestimmte Zeit fortgesetzt wird. |
| (4) Der Mieter kann eine Fortsetzung des Mietverhältnisses nicht verlangen,<br>1. wenn er das Mietverhältnis gekündigt hat;<br>2. wenn ein Grund vorliegt, aus dem der Vermieter zur Kündigung ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist berechtigt ist. | (4) Der Mieter kann eine Fortsetzung des Mietverhältnisses nicht verlangen,<br>1. wenn er das Mietverhältnis gekündigt hat;<br>2. wenn ein Grund vorliegt, aus dem der Vermieter zur Kündigung ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist berechtigt ist. |
| (5) Die Erklärung des Mieters, mit der er der Kündigung widerspricht und die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangt, bedarf der schriftlichen Form.<br>Auf Verlangen des Vermieters soll der Mieter über die Gründe des Widerspruchs unverzüglich Auskunft erteilen. | (5) Die Erklärung des Mieters, mit der er der Kündigung widerspricht und die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangt, bedarf der schriftlichen Form.<br>Auf Verlangen des Vermieters soll der Mieter über die Gründe des Widerspruchs unverzüglich Auskunft erteilen. |
| (6) Der Vermieter kann die Fortsetzung des Mietverhältnisses ablehnen, wenn der Mieter den Widerspruch nicht spätestens zwei Monate vor der Beendigung des Mietverhältnisses dem Vermieter gegenüber erklärt hat. Hat der Vermieter nicht rechtzeitig vor Ablauf der Widerspruchsfrist den in § 564a Abs. 2 bezeichneten Hinweis erteilt, so kann der Mieter den Widerspruch noch im ersten Termin des Räumungsrechtsstreits erklären. | (6) Der Vermieter kann die Fortsetzung des Mietverhältnisses ablehnen, wenn der Mieter den Widerspruch nicht spätestens zwei Monate vor der Beendigung des Mietverhältnisses dem Vermieter gegenüber erklärt hat. Hat der Vermieter nicht rechtzeitig vor Ablauf der Widerspruchsfrist den in § 564a Abs. 2 bezeichneten Hinweis erteilt, so kann der Mieter den Widerspruch noch im ersten Termin des Räumungsrechtsstreits erklären. |
| (7) Eine entgegenstehende Vereinbarung ist unwirksam. | (7) Eine entgegenstehende Vereinbarung ist unwirksam. |
| (8) Diese Vorschriften gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564b Abs. 7 *Nr. 1, 2, 4 und 5* genannten Art. | (8) Diese Vorschriften gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564b Abs. 7 genannten Art. |

## § 556c BGB

## Weitere Fortsetzung des Mietverhältnisses

| | |
|---|---|
| *(1) Ist auf Grund der §§ 556a, 556b durch Einigung oder Urteil bestimmt worden, daß das Mietverhältnis auf bestimmte Zeit fortgesetzt wird, so kann der Mieter dessen weitere Fortsetzung nach diesen Vorschriften nur verlangen, wenn dies durch eine wesentliche Änderung der Umstände gerechtfertigt ist oder wenn Umstände nicht eingetreten sind, deren vorgesehener Eintritt für die Zeitdauer der Fortsetzung bestimmend gewesen war.* | |

| | |
|---|---|
| *(2) Kündigt der Vermieter ein Mietverhältnis, dessen Fortsetzung auf unbestimmte Zeit durch Urteil bestimmt worden ist, so kann der Mieter der Kündigung widersprechen und vom Vermieter verlangen, das Mietverhältnis auf unbestimmte Zeit fortzusetzen. Haben sich Umstände, die für die Fortsetzung bestimmend gewesen waren, verändert, so kann der Mieter eine Fortsetzung des Mietverhältnisses nur nach § 556a verlangen; unerhebliche Veränderungen bleiben außer Betracht.* | |

## § 564a BGB

## Schriftform der Kündigung

| | |
|---|---|
| (1) Die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum bedarf der schriftlichen Form. *In dem Kündigungsschreiben sollen die Gründe der Kündigung angegeben werden.* | (1) Die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum bedarf der schriftlichen Form. |
| (2) Der Vermieter von Wohnraum soll den Mieter auf die Möglichkeit des Widerspruchs nach § 556a sowie auf die Form und die Frist des Widerspruchs rechtzeitig hinweisen. | (2) Der Vermieter von Wohnraum soll den Mieter auf die Möglichkeit des Widerspruchs nach § 556a sowie auf die Form und die Frist des Widerspruchs rechtzeitig hinweisen. |
| (3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564b Abs. 7 Nr. 1 und 2 genannten Art. Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564b Abs. 7 Nr. 4 und 5 genannten Art. | (3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564b Abs. 7 Nr. 1 und 2 genannten Art. Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564b Abs. 7 Nr. 4 und 5 genannten Art. |

## § 564b BGB

## Berechtigtes Interesse des Vermieters an der Kündigung

| | |
|---|---|
| (1) Ein Mietverhältnis über Wohnraum kann der Vermieter vorbehaltlich der Regelung in Absatz 4 nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. | (1) Ein Mietverhältnis über Wohnraum kann der Vermieter vorbehaltlich der Regelung in Absatz 4 nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. **Dies gilt nicht, wenn das Mietverhältnis mehr als 30 Jahre bestanden hat.** |
| (2) Als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses ist es insbesondere anzusehen, wenn | (2) Als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses ist es insbesondere anzusehen, wenn |
| 1. der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schuldhaft *nicht unerheblich verletzt hat;* | 1. der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schuldhaft **in einer Weise verletzt hat, daß die Fortsetzung des Mietverhältnisses für den Vermieter oder andere Hausbewohner eine besondere Belastung darstellt. Das berechtigte Interesse muß längstens bis zu dem Zeitpunkt bestehen, in dem die Kündigungsfrist abläuft;** |

| | |
|---|---|
| 2. der Vermieter die Räume als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen benötigt. Ist an den vermieteten Wohnräumen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so kann sich der Erwerber auf berechtigte Interessen im Sinne des Satzes 1 nicht vor Ablauf von drei Jahren seit der Veräußerung an ihn berufen. *Ist die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet, so verlängert sich die Frist nach Satz 2 auf fünf Jahre. Diese Gebiete werden durch Rechtsverordnung der Landesregierungen für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren bestimmt;* | 2. der Vermieter die Räume als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen benötigt. **Familienangehörige sind der Ehegatte, Verwandte in auf- und absteigender Linie und Geschwister des Vermieters, sofern diese Personen in persönlicher Beziehung zu ihm stehen.** Ist an den vermieteten Wohnräumen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so kann sich der Erwerber auf berechtigte Interessen im Sinne des Satzes 1 nicht vor Ablauf von drei Jahren seit der Veräußerung an ihn berufen**, es sei denn, er weist dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nach;** |
| 3. der Vermieter durch die Fortsetzung des Mietverhältnisses an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks gehindert und dadurch erhebliche Nachteile erleiden würde. Die Möglichkeit, im Falle einer anderweitigen Vermietung als Wohnraum eine höhere Miete zu erzielen, bleibt dabei außer Betracht. Der Vermieter kann sich auch nicht darauf berufen, daß er die Mieträume im Zusammenhang mit einer beabsichtigten oder nach Überlassung an den Mieter erfolgten Begründung von Wohnungseigentum veräußern will. *Ist an den vermieteten Wohnräumen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so kann sich der Erwerber in Gebieten, die die Landesregierung nach Nummer 2 Satz 4 bestimmt hat, nicht vor Ablauf von fünf Jahren seit der Veräußerung an ihn darauf berufen, daß er die Mieträume veräußern will;* | 3. der Vermieter durch die Fortsetzung des Mietverhältnisses an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks gehindert und dadurch erhebliche Nachteile erleiden würde. Die Möglichkeit, im Falle einer anderweitigen Vermietung als Wohnraum eine höhere Miete zu erzielen, bleibt dabei außer Betracht. Der Vermieter kann sich auch nicht darauf berufen, daß er die Mieträume im Zusammenhang mit einer beabsichtigten oder nach Überlassung an den Mieter erfolgten Begründung von Wohnungseigentum veräußern will. **Nummer 2 Satz 2 ist sinngemäß anzuwenden;** |
| 4. der Vermieter nicht zum Wohnen bestimmte Nebenräume oder Teile eines Grundstücks dazu verwenden will,<br>a) Wohnraum zum Zwecke der Vermietung zu schaffen oder<br>b) den neu zu schaffenden und den vorhandenen Wohnraum mit Nebenräumen und Grundstücksteilen auszustatten,<br>die Kündigung auf diese Räume oder Grundstücksteile beschränkt *und sie dem Mieter vor dem 1. Juni 1995 mitteilt.* Die Kündigung ist spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats zulässig. Der Mieter kann eine angemessene Senkung des Mietzinses verlangen. Verzögert sich der Beginn der Bauarbeiten, so kann der Mieter eine Verlängerung des Mietverhältnisses um einen entsprechenden Zeitraum verlangen. | 4. der Vermieter nicht zum Wohnen bestimmte Nebenräume oder Teile eines Grundstücks dazu verwenden will,<br>a) Wohnraum zum Zwecke der Vermietung zu schaffen oder<br>b) den neu zu schaffenden und den vorhandenen Wohnraum mit Nebenräumen und Grundstücksteilen auszustatten,<br>die Kündigung auf diese Räume oder Grundstücksteile beschränkt. Die Kündigung ist spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats zulässig. Der Mieter kann eine angemessene Senkung des Mietzinses verlangen. Verzögert sich der Beginn der Bauarbeiten, so kann der Mieter eine Verlängerung des Mietverhältnisses um einen entsprechenden Zeitraum verlangen. **§ 556a ist nicht anzuwenden.** |
| (3) *Als berechtigte Interessen des Vermieters werden nur die Gründe berücksichtigt, die in dem Kündigungsschreiben angegeben sind, soweit sie nicht nachträglich entstanden sind.* | (3) **Die berechtigten Interessen des Vermieters sind in dem Kündigungsschreiben anzugeben.** |

| | |
|---|---|
| (4) *Ein Mietverhältnis über eine Wohnung in einem vom Vermieter selbst bewohnten Wohngebäude*<br>*1. mit nicht mehr als zwei Wohnungen oder*<br>*2. mit drei Wohnungen, wenn mindestens eine der Wohnungen durch Ausbau oder Erweiterung eines vom Vermieter selbst bewohnten Wohngebäudes nach dem 31. Mai 1990 und vor dem 1. Juni 1995 fertiggestellt worden ist,*<br>*kann der Vermieter kündigen, auch wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vorliegen, im Falle der Nummer 2 beim Abschluß eines Mietvertrages nach Fertigstellung der Wohnung jedoch nur, wenn er den Mieter bei Vertragsschluß auf diese Kündigungsmöglichkeit hingewiesen hat. Die Kündigungsfrist verlängert sich in diesem Fall um drei Monate.* Dies gilt entsprechend für Mietverhältnisse über Wohnraum innerhalb der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung, sofern der Wohnraum nicht nach Absatz 7 von der Anwendung dieser Vorschriften ausgenommen ist. In dem Kündigungsschreiben ist anzugeben, daß die Kündigung nicht auf die Voraussetzungen des Absatzes 1 gestützt wird. | (4) **Ein Mietverhältnis über eine Wohnung in einem vom Vermieter selbst bewohnten Wohngebäude mit nicht mehr als drei Wohnungen kann der Vermieter kündigen, auch wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vorliegen. Die Kündigungsfrist verlängert sich in diesem Fall um sechs Monate.** Dies gilt entsprechend für Mietverhältnisse über Wohnraum innerhalb der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung, sofern der Wohnraum nicht nach Absatz 7 von der Anwendung dieser Vorschriften ausgenommen ist. In dem Kündigungsschreiben ist anzugeben, daß die Kündigung nicht auf die Voraussetzungen des Absatzes 1 gestützt wird. **§ 556a ist nicht anzuwenden.** |
| (5) Weitergehende Schutzrechte des Mieters bleiben unberührt. | (5) Weitergehende Schutzrechte des Mieters bleiben unberührt. |
| (6) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam. | (6) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam. |
| (7) Diese Vorschriften gelten nicht für Mietverhältnisse | (7) Diese Vorschriften gelten nicht für Mietverhältnisse |
| 1. über Wohnraum, der zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist, | 1. über Wohnraum, der zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist, |
| 2. über Wohnraum, der Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung ist und den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen auszustatten hat, sofern der Wohnraum nicht zum dauernden Gebrauch für eine Familie überlassen ist, | 2. über Wohnraum, der Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung ist und den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen auszustatten hat, sofern der Wohnraum nicht zum dauernden Gebrauch für eine Familie überlassen ist, |
| 3. über Wohnraum, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist, | 3. über Wohnraum, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist, |
| 4. über Wohnraum in Ferienhäusern und Ferienwohnungen in Ferienhausgebieten, *der vor dem 1. Juni 1995 dem Mieter überlassen worden ist,* wenn der Vermieter den Mieter bei Vertragsschluß auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahme von den Absätzen 1 bis 6 hingewiesen hat, | 4. über Wohnraum in Ferienhäusern und Ferienwohnungen in Ferienhausgebieten, wenn der Vermieter den Mieter bei Vertragsschluß auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahme von den Absätzen 1 bis 6 hingewiesen hat, |
| 5. über Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlichen Personen zu überlassen, wenn sie *den Wohnraum dem Mieter vor dem 1. Juni 1995 überlassen und ihn* bei Vertragsschluß auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahme von den Absätzen 1 bis 6 hingewiesen hat. | 5. über Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlichen Personen zu überlassen, wenn sie **den Mieter** bei Vertragsschluß auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahme von den Absätzen 1 bis 6 hingewiesen hat**,** |
| | **6. über Wohnraum, der auf Grund eines Belegungsrechts vermietet und noch nicht länger als zwölf Monate an den Mieter überlassen ist.** |

## § 564c BGB

## Fortsetzung befristeter Mietverhältnisse

| | |
|---|---|
| (1) Ist ein Mietverhältnis über Wohnraum auf bestimmte Zeit eingegangen, so kann der Mieter spätestens zwei Monate vor Beendigung des Mietverhältnisses durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses auf unbestimmte Zeit verlangen, wenn nicht der Vermieter ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. § 564 gilt entsprechend. | (1) Ist ein Mietverhältnis über Wohnraum auf bestimmte Zeit eingegangen, so kann der Mieter spätestens zwei Monate vor Beendigung des Mietverhältnisses durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses auf unbestimmte Zeit verlangen, wenn nicht der Vermieter ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. § 564 gilt entsprechend. **Hat der Vermieter den Mieter nicht rechtzeitig vor Ablauf der in Satz 1 bezeichneten Frist auf die Möglichkeit eines Fortsetzungsverlangens hingewiesen, so kann der Mieter die Fortsetzung noch im ersten Termin des Räumungsrechtsstreits verlangen.** |
| (2) Der Mieter kann keine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach Absatz 1 oder nach § 556 b verlangen, wenn | (2) Der Mieter kann keine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach Absatz 1 oder nach § 556 b verlangen, wenn |
| 1. das Mietverhältnis für nicht mehr als fünf Jahre eingegangen worden ist, | 1. das Mietverhältnis für nicht mehr als fünf Jahre eingegangen worden ist, |
| 2. der Vermieter nach Ablauf der Mietzeit | 2. der Vermieter nach Ablauf der Mietzeit |
| a) die Räume als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen nutzen will oder | a) die Räume als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen nutzen will oder |
| b) in zulässiger Weise die Räume beseitigen oder so wesentlich verändern oder instandsetzen will, daß die Maßnahmen durch eine Fortsetzung des Mietverhältnisses erheblich erschwert würden, oder | b) in zulässiger Weise die Räume beseitigen oder so wesentlich verändern oder instandsetzen will, daß die Maßnahmen durch eine Fortsetzung des Mietverhältnisses erheblich erschwert würden, oder |
| c) *Räume, die mit Rücksicht auf das Bestehen eines Dienstverhältnisses vermietet worden sind, an einen anderen zur Dienstleistung Verpflichteten vermieten will und* | c) **die Räume an einen zur Dienstleistung Verpflichteten vermieten will oder** |
| | **d) als eine juristische Person des öffentlichen Rechts Räume, die sie im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben angemietet hat, an Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindliche Personen vermieten will und** |
| 3. der Vermieter dem Mieter diese Absicht bei Vertragsschluß schriftlich mitgeteilt hat. | 3. der Vermieter dem Mieter diese Absicht bei Vertragsschluß schriftlich mitgeteilt hat. |
| Verzögert sich die vom Vermieter beabsichtigte Verwendung der Räume ohne sein Verschulden oder teilt der Vermieter dem Mieter nicht drei Monate vor Ablauf der Mietzeit schriftlich mit, daß seine Verwendungsabsicht noch besteht, so kann der Mieter eine Verlängerung des Mietverhältnisses um einen entsprechenden Zeitraum verlangen. | Verzögert sich die vom Vermieter beabsichtigte Verwendung der Räume ohne sein Verschulden oder teilt der Vermieter dem Mieter nicht drei Monate vor Ablauf der Mietzeit schriftlich mit, daß seine Verwendungsabsicht noch besteht, so kann der Mieter eine Verlängerung des Mietverhältnisses um einen entsprechenden Zeitraum verlangen. |

| | |
|---|---|
| | **(3) Läßt sich die vom Vermieter beabsichtigte Verwendung bei Beendigung der Vertragszeit noch nicht verwirklichen und wird das Mietverhältnis auf Grund des Absatzes 1 auf unbestimmte Zeit fortgesetzt, so kann der Vermieter bis zum Ablauf von zehn Jahren nach Vertragsschluß kündigen, ohne daß der Mieter eine Fortsetzung nach § 556a verlangen kann, wenn er dem Mieter zwei Jahre vor der Kündigung einen der in Absatz 2 genannten Gründe mitgeteilt hat.** |

## § 565 BGB

## Kündigungsfristen

| | |
|---|---|
| (1) Bei einem Mietverhältnis über Grundstücke, Räume oder im Schiffsregister eingetragene Schiffe ist die Kündigung zulässig,<br>1. wenn der Mietzins nach Tagen bemessen ist, an jedem Tag für den Ablauf des folgenden Tages;<br>2. wenn der Mietzins nach Wochen bemessen ist, spätestens am ersten Werktag einer Woche für den Ablauf des folgenden Sonnabends;<br>3. wenn der Mietzins nach Monaten oder längeren Zeitabschnitten bemessen ist, spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats, bei einem Mietverhältnis über gewerblich genutzte unbebaute Grundstücke oder im Schiffsregister eingetragene Schiffe jedoch nur für den Ablauf eines Kalendervierteljahres. | (1) Bei einem Mietverhältnis über Grundstücke, Räume oder im Schiffsregister eingetragene Schiffe ist die Kündigung zulässig,<br>1. wenn der Mietzins nach Tagen bemessen ist, an jedem Tag für den Ablauf des folgenden Tages;<br>2. wenn der Mietzins nach Wochen bemessen ist, spätestens am ersten Werktag einer Woche für den Ablauf des folgenden Sonnabends;<br>3. wenn der Mietzins nach Monaten oder längeren Zeitabschnitten bemessen ist, spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats, bei einem Mietverhältnis über gewerblich genutzte unbebaute Grundstücke oder im Schiffsregister eingetragene Schiffe jedoch nur für den Ablauf eines Kalendervierteljahres. |
| (1a) Bei einem Mietverhältnis über Geschäftsräume ist die Kündigung spätestens am dritten Werktag eines Kalendervierteljahres für den Ablauf des nächsten Kalendervierteljahres zulässig. | (1a) Bei einem Mietverhältnis über Geschäftsräume ist die Kündigung spätestens am dritten Werktag eines Kalendervierteljahres für den Ablauf des nächsten Kalendervierteljahres zulässig. |
| (2) Bei einem Mietverhältnis über Wohnraum ist die Kündigung spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats zulässig. Nach fünf, acht und zehn Jahren seit der Überlassung des Wohnraums verlängert sich die Kündigungsfrist um jeweils drei Monate. Eine Vereinbarung, nach welcher der Vermieter zur Kündigung unter Einhaltung einer kürzeren Frist berechtigt sein soll, ist nur wirksam, wenn der Wohnraum zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist. Eine Vereinbarung, nach der die Kündigung nur für den Schluß bestimmter Kalendermonate zulässig sein soll, ist unwirksam. | (2) Bei einem Mietverhältnis über Wohnraum ist die Kündigung spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats zulässig. Nach fünf, acht und zehn Jahren seit der Überlassung des Wohnraums verlängert sich die Kündigungsfrist um jeweils drei Monate. **Kündigt der Vermieter nach Maßgabe des Satzes 2, so kann der Mieter vorzeitig unter Einhaltung der Frist des Satzes 1 kündigen.** Eine Vereinbarung, nach welcher der Vermieter zur Kündigung unter Einhaltung einer kürzeren Frist berechtigt sein soll, ist nur wirksam, wenn der Wohnraum zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist. Eine Vereinbarung, nach der die Kündigung nur für den Schluß bestimmter Kalendermonate zulässig sein soll, ist unwirksam. |

| | |
|---|---|
| (3) Ist Wohnraum, den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen auszustatten hat, Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung, jedoch nicht zum dauernden Gebrauch für eine Familie überlassen, so ist die Kündigung zulässig,<br>1. wenn der Mietzins nach Tagen bemessen ist, an jedem Tag für den Ablauf des folgenden Tages;<br>2. wenn der Mietzins nach Wochen bemessen ist, spätestens am ersten Werktag einer Woche für den Ablauf des folgenden Sonnabends;<br>3. wenn der Mietzins nach Monaten oder längeren Zeitabschnitten bemessen ist, spätestens am Fünfzehnten eines Monats für den Ablauf dieses Monats. | (3) Ist Wohnraum, den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen auszustatten hat, Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung, jedoch nicht zum dauernden Gebrauch für eine Familie überlassen, so ist die Kündigung zulässig,<br>1. wenn der Mietzins nach Tagen bemessen ist, an jedem Tag für den Ablauf des folgenden Tages;<br>2. wenn der Mietzins nach Wochen bemessen ist, spätestens am ersten Werktag einer Woche für den Ablauf des folgenden Sonnabends;<br>3. wenn der Mietzins nach Monaten oder längeren Zeitabschnitten bemessen ist, spätestens am Fünfzehnten eines Monats für den Ablauf dieses Monats. |
| (4) Bei einem Mietverhältnis über bewegliche Sachen ist die Kündigung zulässig,<br>1. wenn der Mietzins nach Tagen bemessen ist, an jedem Tag für den Ablauf des folgenden Tages;<br>2. wenn der Mietzins nach längeren Zeitabschnitten bemessen ist, spätestens am dritten Tag vor dem Tag, mit dessen Ablauf das Mietverhältnis endigen soll. | (4) Bei einem Mietverhältnis über bewegliche Sachen ist die Kündigung zulässig,<br>1. wenn der Mietzins nach Tagen bemessen ist, an jedem Tag für den Ablauf des folgenden Tages;<br>2. wenn der Mietzins nach längeren Zeitabschnitten bemessen ist, spätestens am dritten Tag vor dem Tag, mit dessen Ablauf das Mietverhältnis endigen soll. |
| (5) Absatz 1 Nr. 3, Absatz 2 Satz 1, Absatz 3 Nr. 3, Absatz 4 Nr. 2 sind auch anzuwenden, wenn ein Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist vorzeitig gekündigt werden kann. | (5) Absatz 1 Nr. 3, Absatz 2 Satz 1, Absatz 3 Nr. 3, Absatz 4 Nr. 2 sind auch anzuwenden, wenn ein Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist vorzeitig gekündigt werden kann. |

## § 569 BGB

## Kündigung bei Tod des Mieters

| | |
|---|---|
| (1) Stirbt der Mieter, so ist sowohl der Erbe als der Vermieter berechtigt, das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist zu kündigen. Die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist. | (1) Stirbt der Mieter, so ist sowohl der Erbe als der Vermieter berechtigt, das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist zu kündigen. Die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist. **Die §§ 556a, 564b gelten nicht, es sei denn, der Mieter hat in dem Wohnraum mit dem Erben den gemeinsamen Hausstand geführt.** |
| (2) Die Vorschriften des Absatzes 1 gelten nicht, wenn die Voraussetzungen für eine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach den §§ 569a oder 569b gegeben sind. | (2) Die Vorschriften des Absatzes 1 gelten nicht, wenn die Voraussetzungen für eine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach den §§ 569a oder 569b gegeben sind. |

## § 569a BGB

## Eintritt von Familienangehörigen in das Mietverhältnis

| | |
|---|---|
| (1) In ein Mietverhältnis über Wohnraum, in dem der Mieter mit seinem Ehegatten den gemeinsamen Hausstand führt, tritt mit dem Tode des Mieters der Ehegatte ein. Erklärt der Ehegatte binnen eines Monats, nachdem er von dem Tode des Mieters Kenntnis erlangt hat, dem Vermieter gegenüber, daß er das Mietverhältnis nicht fortsetzen will, so gilt sein Eintritt in das Mietverhältnis als nicht erfolgt; § 206 gilt entsprechend. | (1) In ein Mietverhältnis über Wohnraum, in dem der Mieter mit seinem Ehegatten den gemeinsamen Hausstand führt, tritt mit dem Tode des Mieters der Ehegatte ein. Erklärt der Ehegatte binnen eines Monats, nachdem er von dem Tode des Mieters Kenntnis erlangt hat, dem Vermieter gegenüber, daß er das Mietverhältnis nicht fortsetzen will, so gilt sein Eintritt in das Mietverhältnis als nicht erfolgt; § 206 gilt entsprechend. |

| | |
|---|---|
| (2) Wird in dem Wohnraum ein gemeinsamer Hausstand mit einem oder mehreren *anderen Familienangehörigen* geführt, so treten diese mit dem Tode des Mieters in das Mietverhältnis ein. Das gleiche gilt, wenn der Mieter einen gemeinsamen Hausstand mit seinem Ehegatten und einem oder mehreren *anderen Familienangehörigen* geführt hat und der Ehegatte in das Mietverhältnis nicht eintritt. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend; bei mehreren *Familienangehörigen* kann jeder die Erklärung für sich abgeben. Sind mehrere *Familienangehörige* in das Mietverhältnis eingetreten, so können sie die Rechte aus dem Mietverhältnis nur gemeinsam ausüben. Für die Verpflichtungen aus dem Mietverhältnis haften sie als Gesamtschuldner. | (2) Wird in dem Wohnraum ein gemeinsamer Hausstand mit einem oder mehreren **Verwandten in auf- oder absteigender Linie oder Geschwistern des Mieters** geführt, so treten diese mit dem Tode des Mieters in das Mietverhältnis ein. Das gleiche gilt, wenn der Mieter einen gemeinsamen Hausstand mit seinem Ehegatten und einem oder mehreren **Verwandten im Sinne des Absatzes 2 Satz 1** geführt hat und der Ehegatte in das Mietverhältnis nicht eintritt. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend; bei **Verwandten im Sinne des Absatzes 2 Satz 1** kann jeder die Erklärung für sich abgeben. Sind mehrere **Verwandte im Sinne des Absatzes 2 Satz 1** in das Mietverhältnis eingetreten, so können sie die Rechte aus dem Mietverhältnis nur gemeinsam ausüben. Für die Verpflichtungen aus dem Mietverhältnis haften sie als Gesamtschuldner. |
| (3) Der Ehegatte oder die *Familienangehörigen* haften, wenn sie in das Mietverhältnis eingetreten sind, neben dem Erben für die bis zum Tode des Mieters entstandenen Verbindlichkeiten als Gesamtschuldner; im Verhältnis zu dem Ehegatten oder den *Familienangehörigen* haftet der Erbe allein. | (3) Der Ehegatte oder die **Verwandten im Sinne des Absatzes 2 Satz 1** haften, wenn sie in das Mietverhältnis eingetreten sind, neben dem Erben für die bis zum Tode des Mieters entstandenen Verbindlichkeiten als Gesamtschuldner; im Verhältnis zu dem Ehegatten oder den **Verwandten im Sinne des Absatzes 2 Satz 1** haftet der Erbe allein. |
| (4) Hat der Mieter den Mietzins für einen nach seinem Tode liegenden Zeitraum im voraus entrichtet und treten sein Ehegatte oder *Familienangehörige* in das Mietverhältnis ein, so sind sie verpflichtet, dem Erben dasjenige herauszugeben, was sie infolge der Vorausentrichtung des Mietzinses ersparen oder erlangen. | (4) Hat der Mieter den Mietzins für einen nach seinem Tode liegenden Zeitraum im voraus entrichtet und treten sein Ehegatte oder **Verwandte im Sinne des Absatzes 2 Satz 1** in das Mietverhältnis ein, so sind sie verpflichtet, dem Erben dasjenige herauszugeben, was sie infolge der Vorausentrichtung des Mietzinses ersparen oder erlangen. |
| | **(5) Ist dem Vermieter nicht zuzumuten, das Mietverhältnis nach den bisher geltenden Vertragsbedingungen fortzusetzen, so kann er eine angemessene Änderung der Bedingungen verlangen. Wenn sich die Parteien trotz einer vom Vermieter verlangten angemessenen Änderung nicht einigen, endet das Mietverhältnis ein Jahr nach Eintritt des Mieters.** |
| (5) Der Vermieter kann das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist kündigen, wenn in der Person des Ehegatten oder *Familienangehörigen,* der in das Mietverhältnis eingetreten ist, ein wichtiger Grund vorliegt; die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist. § 556a ist entsprechend anzuwenden. | (**6**) Der Vermieter kann das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist kündigen, wenn in der Person des Ehegatten oder **Verwandten im Sinne des Absatzes 2 Satz 1**, der in das Mietverhältnis eingetreten ist, ein wichtiger Grund vorliegt; die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist. § 556a ist entsprechend anzuwenden. |
| (6) Treten in ein Mietverhältnis über Wohnraum der Ehegatte oder andere Familienangehörige nicht ein, so wird es mit dem Erben fortgesetzt. Sowohl der Erbe als der Vermieter sind berechtigt, das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist zu kündigen; die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist. | (**7**) Treten in ein Mietverhältnis über Wohnraum der Ehegatte oder andere Familienangehörige nicht ein, so wird es mit dem Erben fortgesetzt. Sowohl der Erbe als der Vermieter sind berechtigt, das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist zu kündigen; die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist. |
| (7) Eine von den Absätzen 1, 2 oder 5 abweichende Vereinbarung ist unwirksam. | (**8**) Eine von den Absätzen 1, 2 oder 5 abweichende Vereinbarung ist unwirksam. |

## § 570 BGB

## Versetzung des Mieters

| | |
|---|---|
| *Militärpersonen, Beamte, Geistliche und Lehrer an öffentlichen Unterrichtsanstalten können im Falle der Versetzung nach einem anderen Orte das Mietverhältnis in Ansehung der Räume, welche sie für sich oder ihre Familie an dem bisherigen Garnison- oder Wohnorte gemietet haben, unter Einhaltung der gesetzlichen Frist kündigen. Die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist.* | |

## § 570b BGB

## Vorkaufsrecht des Mieters

| | |
|---|---|
| (1) Werden vermietete Wohnräume, an denen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet worden ist oder begründet werden soll, an einen Dritten verkauft, so ist der Mieter zum Vorkauf berechtigt. Dies gilt nicht, wenn der Vermieter die Wohnräume an eine zu seinem Hausstand gehörende Person oder an einen Familienangehörigen verkauft. | (1) Werden vermietete Wohnräume, an denen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet worden ist oder begründet werden soll, an einen Dritten verkauft, so ist der Mieter zum Vorkauf berechtigt. Dies gilt nicht, wenn der Vermieter die Wohnräume an eine zu seinem Hausstand gehörende Person oder an einen Familienangehörigen **im Sinne des § 564b Abs. 2 Nr. 2 Satz 2** verkauft. |
| (2) Die Mitteilung des Verkäufers oder des Dritten über den Inhalt des Kaufvertrages ist mit einer Unterrichtung des Mieters über sein Vorkaufsrecht zu verbinden. | (2) Die Mitteilung des Verkäufers oder des Dritten über den Inhalt des Kaufvertrages ist mit einer Unterrichtung des Mieters über sein Vorkaufsrecht zu verbinden. |
| (3) Stirbt der Mieter, so geht das Vorkaufsrecht auf denjenigen über, der das Mietverhältnis nach § 569a Abs. 1 oder 2 fortsetzt. | (3) Stirbt der Mieter, so geht das Vorkaufsrecht auf denjenigen über, der das Mietverhältnis nach § 569a Abs. 1 oder 2 fortsetzt. |
| (4) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam. | (4) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam. |

## 2. Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung

| | |
|---|---|
| *Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnungen Gebiete zu bestimmen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder in einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist. Ist an vermieteten Wohnräumen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so gilt in den so bestimmten Gebieten abweichend von den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs:*<br><br>*1. Bis zum Ablauf von zehn Jahren nach der Veräußerung werden berechtigte Interessen des Vermieters im Sinne des § 564b Abs. 2 Nr. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches nicht berücksichtigt.*<br><br>*2. Auch danach werden berechtigte Interessen des Vermieters im Sinne des § 564b Abs. 2 Nr. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht berücksichtigt, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder ein bei ihm lebendes Mitglied seiner Familie eine nicht zu rechtfertigende Härte bedeuten würde, es sei denn, der Vermieter weist dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nach.* | |

## 3. Gesetz zur Regelung der Miethöhe

### § 2 MHRG

### Zustimmung des Mieters zur Erhöhung des Mietzinses

| | |
|---|---|
| (1) Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzinses verlangen, wenn | (1) Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzinses verlangen, wenn |
| 1. der Mietzins *von Erhöhungen nach den §§ 3 bis 5 abgesehen, seit einem Jahr unverändert ist,* | 1. der Mietzins **in dem Zeitpunkt, zu dem er die Erhöhung begehrt, von Erhöhungen nach den §§ 3 und 4 abgesehen, seit einem Jahr unverändert ist,** |
| 2. der verlangte Mietzins die üblichen Entgelte nicht übersteigt, die *in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage in den letzten vier Jahren vereinbart oder, von Erhöhungen nach § 4 abgesehen, geändert worden sind, und* | 2. der verlangte Mietzins die üblichen Entgelte nicht übersteigt, die **unter gleichen oder ähnlichen Marktverhältnissen für vergleichbaren Wohnraum vereinbart worden sind.** |
| *3. der Mietzins sich innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren, von Erhöhungen nach den §§ 3 bis 5 abgesehen, nicht um mehr als 30 vom Hundert erhöht. Der Vomhundertsatz beträgt bei Wohnraum, der vor dem 1. Januar 1981 fertiggestellt worden ist, 20 vom Hundert, wenn* | |
| *a) das Mieterhöhungsverlangen dem Mieter vor dem 1. September 1998 zugeht und* | |
| *b) der Mietzins, dessen Erhöhung verlangt wird, ohne Betriebskostenanteil monatlich mehr als 8,00 Deutsche Mark je Quadratmeter Wohnfläche beträgt. Ist der Mietzins geringer, so verbleibt es bei 30 vom Hundert; jedoch darf in diesem Fall der verlangte Mietzins ohne Betriebskostenanteil monatlich 9,60 Deutsche Mark je Quadratmeter Wohnfläche nicht übersteigen.* | |
| Von dem Jahresbetrag des nach Satz 1 Nr. 2 zulässigen Mietzinses sind die Kürzungsbeträge nach § 3 Abs. 1 Satz 3 bis 7 abzuziehen, im Fall des § 3 Abs. 1 Satz 6 mit 11 vom Hundert des Zuschusses. | Von dem Jahresbetrag des nach Satz 1 Nr. 2 zulässigen Mietzinses sind die Kürzungsbeträge nach § 3 Abs. 1 Satz 3 bis 7 abzuziehen, im Fall des § 3 Abs. 1 Satz 6 mit 11 vom Hundert des Zuschusses. |
| *(1a) Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 ist nicht anzuwenden,* | |
| *1. wenn eine Verpflichtung des Mieters zur Ausgleichszahlung nach den Vorschriften über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen wegen des Wegfalls der öffentlichen Bindung erloschen ist und* | |
| *2. soweit die Erhöhung den Betrag der zuletzt zu entrichtenden Ausgleichszahlung nicht übersteigt.* | |

| | |
|---|---|
| *Der Mieter hat dem Vermieter auf dessen Verlangen, das frühestens vier Monate vor dem Wegfall der öffentlichen Bindung gestellt werden kann, innerhalb eines Monats über die Verpflichtung zur Ausgleichszahlung und über deren Höhe Auskunft zu erteilen.* | |
| (2) Der Anspruch nach Absatz 1 ist dem Mieter gegenüber schriftlich geltend zu machen und zu begründen. *Dabei kann insbesondere Bezug genommen werden auf eine Übersicht über die üblichen Entgelte nach Absatz 1, Satz 1 Nr. 2 in der Gemeinde oder in einer vergleichbaren Gemeinde, soweit die Übersicht von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter gemeinsam erstellt oder anerkannt worden ist (Mietspiegel); enthält die Übersicht Mietzinsspannen, so genügt es, wenn der verlangte Mietzins innerhalb der Spanne liegt. Ferner kann auf ein mit Gründen versehenes Gutachten eines öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen verwiesen werden. Begründet der Vermieter sein Erhöhungsverlangen mit dem Hinweis auf entsprechende Entgelte für einzelne vergleichbare Wohnungen, so genügt die Benennung von drei Wohnungen.* | (2) Der Anspruch nach Absatz 1 ist dem Mieter gegenüber schriftlich geltend zu machen und zu begründen. |
| (3) Stimmt der Mieter dem Erhöhungsverlangen nicht bis zum Ablauf des zweiten Kalendermonats zu, der auf den Zugang des Verlangens folgt, so kann der Vermieter bis zum Ablauf von weiteren *zwei* Monaten auf Erteilung der Zustimmung klagen. Ist die Klage erhoben worden, jedoch kein wirksames Erhöhungsverlangen vorausgegangen, so kann der Vermieter das Erhöhungsverlangen im Rechtsstreit nachholen; dem Mieter steht auch in diesem Fall die Zustimmungsfrist nach Satz 1 zu. | (3) Stimmt der Mieter dem Erhöhungsverlangen nicht bis zum Ablauf des zweiten Kalendermonats zu, der auf den Zugang des Verlangens folgt, so kann der Vermieter bis zum Ablauf von weiteren **sechs** Monaten auf Erteilung der Zustimmung klagen. Ist die Klage erhoben worden, jedoch kein wirksames Erhöhungsverlangen vorausgegangen, so kann der Vermieter das Erhöhungsverlangen im Rechtsstreit nachholen; dem Mieter steht auch in diesem Fall die Zustimmungsfrist nach Satz 1 zu. |
| (4) Ist die Zustimmung erteilt, so schuldet der Mieter den erhöhten Mietzins von dem Beginn des *dritten Kalendermonats ab, der auf den Zugang des Erhöhungsverlangens folgt.* | (4) Ist die Zustimmung erteilt, so schuldet der Mieter den erhöhten Mietzins von dem Beginn des **nächsten Kalendermonats ab, der auf den Zugang des Erhöhungsverlangens folgt, frühestens jedoch vom Ersten des Kalendermonats an, der nach dem Ablauf der Frist des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 beginnt.** |
| *(5) Gemeinden sollen, soweit hierfür ein Bedürfnis besteht und dies mit einem für sie vertretbaren Aufwand möglich ist, Mietspiegel erstellen. Bei der Aufstellung von Mietspiegeln sollen Entgelte, die auf Grund gesetzlicher Bestimmungen an Höchstbeträge gebunden sind, außer Betracht bleiben. Die Mietspiegel sollen im Abstand von zwei Jahren der Marktentwicklung angepaßt werden. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über den näheren Inhalt und das Verfahren zur Aufstellung und Anpassung von Mietspiegeln zu erlassen. Die Mietspiegel und ihre Änderungen sollen öffentlich bekanntgemacht werden.* | |
| *(6) Liegt im Zeitpunkt des Erhöhungsverlangens kein Mietspiegel nach Absatz 5 vor, so führt die Verwendung anderer Mietspiegel, insbesondere auch die Verwendung veralteter Mietspiegel, nicht zur Unwirksamkeit des Mieterhöhungsverlangens.* | |

## § 3 MHRG
## Erhöhung des Mietzinses bei baulichen Änderungen

| | |
|---|---|
| (1) Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen durchgeführt, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Heizenergie oder Wasser bewirken (Modernisierung), oder hat er andere bauliche Änderungen auf Grund von Umständen, die er nicht zu vertreten hat, durchgeführt, so kann er eine Erhöhung der jährlichen Miete um elf vom Hundert der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen. Sind die baulichen Änderungen für mehrere Wohnungen durchgeführt worden, so sind die dafür aufgewendeten Kosten vom Vermieter angemessen auf die einzelnen Wohnungen aufzuteilen. Werden die Kosten für die baulichen Änderungen ganz oder teilweise durch zinsverbilligte oder zinslose Darlehen aus öffentlichen Haushalten gedeckt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag nach Satz 1 um den Jahresbetrag der Zinsermäßigung, der sich für den Ursprungsbetrag des Darlehens aus dem Unterschied im Zinssatz gegenüber dem marktüblichen Zinssatz für erststellige Hypotheken zum Zeitpunkt der Beendigung der Maßnahmen ergibt; werden Zuschüsse oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen gewährt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag um den Jahresbetrag des Zuschusses oder Darlehens. Ein Mieterdarlehen, eine Mietvorauszahlung oder eine von einem Dritten für den Mieter erbrachte Leistung für die baulichen Änderungen steht einem Darlehen aus öffentlichen Haushalten gleich. Kann nicht festgestellt werden, in welcher Höhe Zuschüsse oder Darlehen für die einzelnen Wohnungen gewährt worden sind, so sind sie nach dem Verhältnis der für die einzelnen Wohnungen aufgewendeten Kosten aufzuteilen. Kosten, die vom Mieter oder für diesen von einem Dritten übernommen oder die mit Zuschüssen aus öffentlichen Haushalten gedeckt werden, gehören nicht zu den aufgewendeten Kosten im Sinne des Satzes 1. Mittel der Finanzierungsinstitute des Bundes oder eines Landes gelten als Mittel aus öffentlichen Haushalten.<br><br>(2) (aufgehoben)<br><br>(3) *Der Anspruch nach Absatz 1 ist vom Vermieter durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Mieter geltend zu machen. Die Erklärung ist nur wirksam, wenn in ihr die Erhöhung auf Grund der entstandenen Kosten berechnet und entsprechend den Voraussetzungen nach Absatz 1 erläutert wird.* | (1) Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen durchgeführt, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Heizenergie oder Wasser bewirken (Modernisierung), oder hat er andere bauliche Änderungen auf Grund von Umständen, die er nicht zu vertreten hat, durchgeführt, so kann er eine Erhöhung der jährlichen Miete um elf vom Hundert der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen. Sind die baulichen Änderungen für mehrere Wohnungen durchgeführt worden, so sind die dafür aufgewendeten Kosten vom Vermieter angemessen auf die einzelnen Wohnungen aufzuteilen. Werden die Kosten für die baulichen Änderungen ganz oder teilweise durch zinsverbilligte oder zinslose Darlehen aus öffentlichen Haushalten gedeckt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag nach Satz 1 um den Jahresbetrag der Zinsermäßigung, der sich für den Ursprungsbetrag des Darlehens aus dem Unterschied im Zinssatz gegenüber dem marktüblichen Zinssatz für erststellige Hypotheken zum Zeitpunkt der Beendigung der Maßnahmen ergibt; werden Zuschüsse oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen gewährt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag um den Jahresbetrag des Zuschusses oder Darlehens. Ein Mieterdarlehen, eine Mietvorauszahlung oder eine von einem Dritten für den Mieter erbrachte Leistung für die baulichen Änderungen steht einem Darlehen aus öffentlichen Haushalten gleich. Kann nicht festgestellt werden, in welcher Höhe Zuschüsse oder Darlehen für die einzelnen Wohnungen gewährt worden sind, so sind sie nach dem Verhältnis der für die einzelnen Wohnungen aufgewendeten Kosten aufzuteilen. Kosten, die vom Mieter oder für diesen von einem Dritten übernommen oder die mit Zuschüssen aus öffentlichen Haushalten gedeckt werden, gehören nicht zu den aufgewendeten Kosten im Sinne des Satzes 1. Mittel der Finanzierungsinstitute des Bundes oder eines Landes gelten als Mittel aus öffentlichen Haushalten.<br><br>(2) (aufgehoben)<br><br>(3) **Der Anspruch nach Absatz 1 ist von dem Vermieter nach Abschluß der Maßnahme durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Mieter geltend zu machen. Der Mieter schuldet den erhöhten Mietzins von dem Beginn des nächsten Kalendermonats ab, der auf den Zugang der Erklärung folgt. Sie ist innerhalb von sechs Monaten in der Weise zu begründen, daß die Erhöhung auf Grund der entstandenen Kosten berechnet und entsprechend den Voraussetzungen nach Absatz 1 erläutert wird. Ergibt sich aus der Begründung ein höherer Betrag als aus der Erklärung, wird der Unterschiedsbetrag von dem Beginn des auf den Zugang der Begründung folgenden Kalendermonats ab geschuldet.** |

| | |
|---|---|
| *(4) Die Erklärung des Vermieters hat die Wirkung, daß von dem Beginn des auf die Erklärung folgenden übernächsten Monats an der erhöhte Mietzins an die Stelle des bisher zu entrichtenden Mietzinses tritt. Diese Frist verlängert sich um sechs Monate, wenn der Vermieter dem Mieter die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses nicht nach § 541b Abs. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs mitgeteilt hat oder wenn die tatsächliche Mieterhöhung gegenüber dieser Mitteilung um mehr als zehn vom Hundert nach oben abweicht.* | |

## § 4 MHRG

## Erhöhung oder Ermäßigung der Betriebskosten

(1) Für Betriebskosten im Sinne des § 27 der Zweiten Berechnungsverordnung dürfen Vorauszahlungen nur in angemessener Höhe vereinbart werden. Über die Vorauszahlungen ist jährlich abzurechnen.

(2) Der Vermieter ist berechtigt, Erhöhungen der Betriebskosten durch schriftliche Erklärung anteilig auf den Mieter umzulegen. Die Erklärung ist nur wirksam, wenn in ihr der Grund für die Umlage bezeichnet und erläutert wird.

(3) Der Mieter schuldet den auf ihn entfallenden Teil der Umlage vom Ersten des auf die Erklärung folgenden Monats oder, wenn die Erklärung erst nach dem Fünfzehnten eines Monats abgegeben worden ist, vom Ersten des übernächsten Monats an. Soweit die Erklärung darauf beruht, daß sich die Betriebskosten rückwirkend erhöht haben, wirkt sie auf den Zeitpunkt der Erhöhung der Betriebskosten, höchstens jedoch auf den Beginn des der Erklärung vorausgehenden Kalenderjahres zurück, sofern der Vermieter die Erklärung innerhalb von drei Monaten nach Kenntnis von der Erhöhung abgibt.

(4) Ermäßigen sich die Betriebskosten, so ist der Mietzins vom Zeitpunkt der Ermäßigung ab entsprechend herabzusetzen. Die Ermäßigung ist dem Mieter unverzüglich mitzuteilen.

(5) Der Vermieter kann durch schriftliche Erklärung bestimmen,

1. daß die Kosten der Wasserversorgung und der Entwässerung ganz oder teilweise nach dem erfaßten unterschiedlichen Wasserverbrauch der Mieter und die Kosten der Müllabfuhr nach einem Maßstab umgelegt werden dürfen, der der unterschiedlichen Müllverursachung Rechnung trägt, oder
2. daß die in Nummer 1 bezeichneten Kosten unmittelbar zwischen den Mietern und denjenigen abgerechnet werden, die die entsprechenden Leistungen erbringen.

Die Erklärung kann nur für künftige Abrechnungszeiträume abgegeben werden und ist nur mit Wirkung zum Beginn eines Abrechnungszeitraumes zulässig. Sind die Kosten im Mietzins enthalten, so ist dieser entsprechend herabzusetzen.

(1) Für Betriebskosten im Sinne des § 27 der Zweiten Berechnungsverordnung dürfen Vorauszahlungen nur in angemessener Höhe vereinbart werden. Über die Vorauszahlungen ist jährlich abzurechnen.

(2) Der Vermieter ist berechtigt, Erhöhungen der Betriebskosten durch schriftliche Erklärung anteilig auf den Mieter umzulegen. Die Erklärung ist nur wirksam, wenn in ihr der Grund für die Umlage bezeichnet und erläutert wird.

(3) Der Mieter schuldet den auf ihn entfallenden Teil der Umlage vom Ersten des auf die Erklärung folgenden Monats oder, wenn die Erklärung erst nach dem Fünfzehnten eines Monats abgegeben worden ist, vom Ersten des übernächsten Monats an. Soweit die Erklärung darauf beruht, daß sich die Betriebskosten rückwirkend erhöht haben, wirkt sie auf den Zeitpunkt der Erhöhung der Betriebskosten, höchstens jedoch auf den Beginn des der Erklärung vorausgehenden Kalenderjahres zurück, sofern der Vermieter die Erklärung innerhalb von drei Monaten nach Kenntnis von der Erhöhung abgibt.

(4) Ermäßigen sich die Betriebskosten, so ist der Mietzins vom Zeitpunkt der Ermäßigung ab entsprechend herabzusetzen. Die Ermäßigung ist dem Mieter unverzüglich mitzuteilen.

(5) Der Vermieter kann durch schriftliche Erklärung bestimmen,

1. daß die Kosten der Wasserversorgung und der Entwässerung ganz oder teilweise nach dem erfaßten unterschiedlichen Wasserverbrauch der Mieter und die Kosten der Müllabfuhr nach einem Maßstab umgelegt werden dürfen, der der unterschiedlichen Müllverursachung Rechnung trägt, oder
2. daß die in Nummer 1 bezeichneten Kosten unmittelbar zwischen den Mietern und denjenigen abgerechnet werden, die die entsprechenden Leistungen erbringen.

Die Erklärung kann nur für künftige Abrechnungszeiträume abgegeben werden und ist nur mit Wirkung zum Beginn eines Abrechnungszeitraumes zulässig. Sind die Kosten im Mietzins enthalten, so ist dieser entsprechend herabzusetzen.

| | |
|---|---|
| | **(6) Steht dem Vermieter das Recht zu, den Umlegungsmaßstab zu bestimmen, so kann er die Betriebskosten vorbehaltlich anderweitiger Vorschriften auch nach dem Anteil der Fläche umlegen.** |

## § 5 MHRG

## Erhöhung oder Ermäßigung der Kapitalkosten

| | |
|---|---|
| *(1) Der Vermieter ist berechtigt, Erhöhungen der Kapitalkosten, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes infolge einer Erhöhung des Zinssatzes aus einem dinglich gesicherten Darlehen fällig werden, durch schriftliche Erklärung anteilig auf den Mieter umzulegen, wenn*<br>*1. der Zinssatz sich*<br>*a) bei Mietverhältnissen, die vor dem 1. Januar 1973 begründet worden sind, gegenüber dem am 1. Januar 1973 maßgebenden Zinssatz,*<br>*b) bei Mietverhältnissen, die nach dem 31. Dezember 1972 begründet worden sind, gegenüber dem bei Begründung maßgebenden Zinssatz erhöht hat,*<br>*2. die Erhöhung auf Umständen beruht, die der Vermieter nicht zu vertreten hat,*<br>*3. das Darlehen der Finanzierung des Neubaues, des Wiederaufbaues, der Wiederherstellung, des Ausbaues, der Erweiterung oder des Erwerbs des Gebäudes oder des Wohnraumes oder von baulichen Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs. 1 gedient hat.* | |
| *(2) § 4 Abs. 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 gilt entsprechend.* | |
| *(3) Ermäßigt sich der Zinssatz nach einer Erhöhung des Mietzinses nach Absatz 1, so ist der Mietzins vom Zeitpunkt der Ermäßigung ab entsprechend, höchstens aber um die Erhöhung nach Absatz 1, herabzusetzen. Ist das Darlehen getilgt, so ist der Mietzins um den Erhöhungsbetrag herabzusetzen. Die Herabsetzung ist dem Mieter unverzüglich mitzuteilen.* | |
| *(4) Das Recht nach Absatz 1 steht dem Vermieter nicht zu, wenn er die Höhe der dinglich gesicherten Darlehen, für die sich der Zinssatz erhöhen kann, auf eine Anfrage des Mieters nicht offengelegt hat.* | |
| *(5) Geht das Eigentum an dem vermieteten Wohnraum von dem Vermieter auf einen Dritten über und tritt dieser anstelle des Vermieters in das Mietverhältnis ein, so darf der Mieter durch die Ausübung des Rechts nach Absatz 1 nicht höher belastet werden, als dies ohne den Eigentumsübergang möglich gewesen wäre.* | |

## § 10 MHRG

## Abweichende Vereinbarungen; Geltungsbereich

| | |
|---|---|
| (1) Vereinbarungen, die zum Nachteil des Mieters von den Vorschriften der §§ 1 bis 9 abweichen, sind unwirksam, es sei denn, daß der Mieter während des Bestehens des Mietverhältnisses einer Mieterhöhung um einen bestimmten Betrag zugestimmt hat. | (1) Vereinbarungen, die zum Nachteil des Mieters von den Vorschriften der §§ 1 bis 9 abweichen, sind unwirksam, es sei denn, daß der Mieter während des Bestehens des Mietverhältnisses einer Mieterhöhung um einen bestimmten Betrag zugestimmt hat. |
| (2) Abweichend von Absatz 1 kann der Mietzins für bestimmte Zeiträume in unterschiedlicher Höhe schriftlich vereinbart werden. *Die Vereinbarung eines gestaffelten Mietzinses darf nur einen Zeitraum bis zu jeweils zehn Jahren umfassen.* Während dieser Zeit ist eine Erhöhung des Mietzinses nach den *§§ 2, 3 und* 5 ausgeschlossen. Der Mietzins muß jeweils mindestens ein Jahr unverändert bleiben. *Der jeweilige Mietzins oder die jeweilige Erhöhung muß betragsmäßig ausgewiesen sein.* Eine Beschränkung des Kündigungsrechts des Mieters ist unwirksam, soweit sie sich auf einen Zeitraum von mehr als vier Jahren seit Abschluß der Vereinbarung erstreckt. | (2) Abweichend von Absatz 1 kann der Mietzins für bestimmte Zeiträume in unterschiedlicher Höhe schriftlich vereinbart werden. Während dieser Zeit ist eine Erhöhung des Mietzinses nach den **§§ 2 und 3** ausgeschlossen. Der Mietzins muß jeweils mindestens ein Jahr unverändert bleiben. Der jeweilige Mietzins oder die jeweilige Erhöhung muß betragsmäßig ausgewiesen sein. Eine Beschränkung des Kündigungsrechts des Mieters ist unwirksam, soweit sie sich auf einen Zeitraum von mehr als vier Jahren seit Abschluß der Vereinbarung erstreckt. |
| (3) Die Vorschriften der §§ 1 bis 9 gelten nicht für Mietverhältnisse<br>1. über preisgebundenen Wohnraum, soweit nicht in § 2 Abs. 1 a Satz 2 etwas anderes bestimmt ist,<br>2. über Wohnraum, der zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist,<br>3. über Wohnraum, der Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung ist und den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen auszustatten hat, sofern der Wohnraum nicht zum dauernden Gebrauch für eine Familie überlassen ist,<br>4. über Wohnraum, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist. | (3) Die Vorschriften der §§ 1 bis 9 gelten nicht für Mietverhältnisse<br>1. über preisgebundenen Wohnraum, soweit nicht in § 2 Abs. 1 a Satz 2 etwas anderes bestimmt ist,<br>2. über Wohnraum, der zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist,<br>3. über Wohnraum, der Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung ist und den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen auszustatten hat, sofern der Wohnraum nicht zum dauernden Gebrauch für eine Familie überlassen ist,<br>4. über Wohnraum, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist. |

## 4. Mietspiegelgesetz

Erlaß eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung über die Ermittlung von Vergleichsmieten

## 5. Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche

### Art. 232 § 2 EGBGB

### Miete

| | |
|---|---|
| (1) Mietverhältnisse aufgrund von Verträgen, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts geschlossen worden sind, richten sich von diesem Zeitpunkt an nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches, soweit nicht in den folgenden Absätzen etwas anderes bestimmt ist. | (1) Mietverhältnisse aufgrund von Verträgen, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts geschlossen worden sind, richten sich von diesem Zeitpunkt an nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs, soweit nicht in den folgenden Absätzen etwas anderes bestimmt ist. |
| *(2) Auf berechtigte Interessen im Sinne des § 564b Abs. 2 Nr. 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs kann der Vermieter sich nicht berufen.* | **(ab 1. 1. 1996)** |
| (3) Auf berechtigte Interessen im Sinne des § 564b Abs. 2 Nr. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Eigenbedarf) kann der Vermieter sich erst nach dem 31. Dezember 1995 berufen. Dies gilt nicht,<br>1. wenn die Räume dem Vermieter durch nicht zu rechtfertigende Zwangsmaßnahmen oder durch Machtmißbrauch, Korruption, Nötigung oder Täuschung seitens staatlicher Stellen oder Dritter entzogen worden sind,<br>2. wenn der Mieter bei Abschluß des Vertrags nicht redlich im Sinne des § 4 Abs. 3 des Vermögensgesetzes gewesen ist oder<br>3. wenn der Ausschluß des Kündigungsrechts dem Vermieter angesichts seines Wohnbedarfs und seiner sonstigen berechtigten Interessen auch unter Würdigung der Interessen des Mieters nicht zugemutet werden kann.<br>Vor dem 1. Januar 1996 kann der Vermieter ein Mietverhältnis nach § 564b Abs. 4 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nur in den Fällen des Satzes 2 Nr. 1 oder 2 oder dann kündigen, wenn ihm die Fortsetzung des Mietverhältnisses wegen seines Wohn- oder Instandsetzungsbedarfs oder sonstiger Interessen nicht zugemutet werden kann. | (2) Auf berechtigte Interessen im Sinne des § 564b Abs. 2 Nr. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Eigenbedarf) kann der Vermieter sich erst nach dem 31. Dezember 1995 berufen. Dies gilt nicht,<br>1. wenn die Räume dem Vermieter durch nicht zu rechtfertigende Zwangsmaßnahmen oder durch Machtmißbrauch, Korruption, Nötigung oder Täuschung seitens staatlicher Stellen oder Dritter entzogen worden sind,<br>2. wenn der Mieter bei Abschluß des Vertrags nicht redlich im Sinne des § 4 Abs. 3 des Vermögensgesetzes gewesen ist oder<br>3. wenn der Ausschluß des Kündigungsrechts dem Vermieter angesichts seines Wohnbedarfs und seiner sonstigen berechtigten Interessen auch unter Würdigung der Interessen des Mieters nicht zugemutet werden kann.<br>Vor dem 1. Januar 1996 kann der Vermieter ein Mietverhältnis nach § 564b Abs. 4 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nur in den Fällen des Satzes 2 Nr. 1 oder 2 oder dann kündigen, wenn ihm die Fortsetzung des Mietverhältnisses wegen seines Wohn- oder Instandsetzungsbedarfs oder sonstiger Interessen nicht zugemutet werden kann. |

| | |
|---|---|
| (4) In den Fällen des Absatzes 3 kann der Mieter der Kündigung widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann. § 556a Abs. 1 Satz 3, Abs. 2,3,5 bis 7 und § 564a Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie § 93b Abs. 1 bis 3, § 308a Abs. 1 Satz 1 und § 708 Nr. 7 der Zivilprozeßordnung, § 16 Abs. 3 und 4 des Gerichtskostengesetzes sind anzuwenden. | **(3)** In den Fällen des Absatzes **2** kann der Mieter der Kündigung widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann. § 556a Abs. 1 Satz 3, Abs. 2,3,5 bis 7 und § 564a Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie § 93b Abs. 1 bis 3, § 308a Abs. 1 Satz 1 und § 708 Nr. 7 der Zivilprozeßordnung, § 16 Abs. 3 und 4 des Gerichtskostengesetzes sind anzuwenden. |
| (5) Der Mieter kann einer bis zum 31. Dezember 1994 erklärten Kündigung eines Mietverhältnisses über Geschäftsräume oder gewerblich genutzte unbebaute Grundstücke widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die Kündigung für ihn eine erhebliche Gefährdung seiner wirtschaftlichen Lebensgrundlage mit sich bringt. Dies gilt nicht,<br>1. wenn ein Grund vorliegt, aus dem der Vermieter zur Kündigung ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist berechtigt ist, oder<br>2. wenn der Vermieter bei anderweitiger Vermietung eine höhere als die bisherige Miete erzielen könnte und der Mieter sich weigert, in eine angemessene Mieterhöhung von dem Zeitpunkt an einzuwilligen, zu dem die Kündigung wirksam war, oder<br>3. wenn der Mieter sich weigert, in eine Umlegung der Betriebskosten einzuwilligen, oder<br>4. wenn dem Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses aus anderen Gründen nicht zugemutet werden kann.<br>Eine Mieterhöhung ist angemessen im Sinne des Satzes 2 Nr. 2, soweit die geforderte Miete die ortsübliche Miete, die sich für Geschäftsräume oder Grundstücke gleicher Art und Lage nach Wegfall der Preisbindungen bildet, nicht übersteigt. Willigt der Mieter in eine angemessene Mieterhöhung ein, so kann sich der Vermieter nicht darauf berufen, daß er bei anderweitiger Vermietung eine höhere als die ortsübliche Miete erzielen könnte. | **(4)** Der Mieter kann einer bis zum 31. Dezember 1994 erklärten Kündigung eines Mietverhältnisses über Geschäftsräume oder gewerblich genutzte unbebaute Grundstücke widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die Kündigung für ihn eine erhebliche Gefährdung seiner wirtschaftlichen Lebensgrundlage mit sich bringt. Dies gilt nicht,<br>1. wenn ein Grund vorliegt, aus dem der Vermieter zur Kündigung ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist berechtigt ist, oder<br>2. wenn der Vermieter bei anderweitiger Vermietung eine höhere als die bisherige Miete erzielen könnte und der Mieter sich weigert, in eine angemessene Mieterhöhung von dem Zeitpunkt an einzuwilligen, zu dem die Kündigung wirksam war, oder<br>3. wenn der Mieter sich weigert, in eine Umlegung der Betriebskosten einzuwilligen, oder<br>4. wenn dem Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses aus anderen Gründen nicht zugemutet werden kann.<br>Eine Mieterhöhung ist angemessen im Sinne des Satzes 2 Nr. 2, soweit die geforderte Miete die ortsübliche Miete, die sich für Geschäftsräume oder Grundstücke gleicher Art und Lage nach Wegfall der Preisbindungen bildet, nicht übersteigt. Willigt der Mieter in eine angemessene Mieterhöhung ein, so kann sich der Vermieter nicht darauf berufen, daß er bei anderweitiger Vermietung eine höhere als die ortsübliche Miete erzielen könnte. |
| (6) Bei der Kündigung nach Absatz 5 werden nur die im Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt, soweit nicht die Gründe nachträglich entstanden sind. Im übrigen gelten § 556a Abs. 2, 3, 5 bis 7 und § 564a Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie § 93b Abs. 1 bis 3, § 308a Abs. 1 Satz 1 und § 708 Nr. 7 der Zivilprozeßordnung, § 16 Abs. 3 und 4 des Gerichtskostengesetzes entsprechend. | **(5)** Bei der Kündigung nach Absatz **4** werden nur die im Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt, soweit nicht die Gründe nachträglich entstanden sind. Im übrigen gelten § 556a Abs. 2, 3, 5 bis 7 und § 564a Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie § 93b Abs. 1 bis 3, § 308a Abs. 1 Satz 1 und § 708 Nr. 7 der Zivilprozeßordnung, § 16 Abs. 3 und 4 des Gerichtskostengesetzes entsprechend. |

## 6. Gerichtsverfassungsgesetz

### § 23 GVG

### Zuständigkeit in Zivilsachen

| | |
|---|---|
| Die Zuständigkeit der Amtsgerichte umfaßt in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, soweit sie nicht ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes den Landgerichten zugewiesen sind:<br>1. Streitigkeiten über Ansprüche, deren Gegenstand an Geld oder Geldeswert die Summe von zehntausend Deutsche Mark nicht übersteigt; | Die Zuständigkeit der Amtsgerichte umfaßt in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, soweit sie nicht ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes den Landgerichten zugewiesen sind:<br>1. Streitigkeiten über Ansprüche, deren Gegenstand an Geld oder Geldeswert die Summe von zehntausend Deutsche Mark nicht übersteigt; |
| 2. ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes:<br>a) Streitigkeiten über Ansprüche aus einem Mietverhältnis über Wohnraum oder über den Bestand eines solchen Mietverhältnisses; diese Zuständigkeit ist ausschließlich; | 2. ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes:<br>a) Streitigkeiten über Ansprüche aus einem Mietverhältnis über Wohnraum oder über den Bestand eines solchen Mietverhältnisses **mit Ausnahme der auf Herausgabe des Wohnraums gerichteten Klage;** diese Zuständigkeit ist ausschließlich; |
| b) Streitigkeiten zwischen Reisenden und Wirten, Fuhrleuten, Schiffern, Flößern oder Auswanderungsexpedienten in den Einschiffungshäfen, die über Wirtszechen, Fuhrlohn, Überfahrtsgelder, Beförderung der Reisenden und ihrer Habe und über Verlust und Beschädigung der letzteren, sowie Streitigkeiten zwischen Reisenden und Handwerkern, die aus Anlaß der Reise entstanden sind; | b) Streitigkeiten zwischen Reisenden und Wirten, Fuhrleuten, Schiffern, Flößern oder Auswanderungsexpedienten in den Einschiffungshäfen, die über Wirtszechen, Fuhrlohn, Überfahrtsgelder, Beförderung der Reisenden und ihrer Habe und über Verlust und Beschädigung der letzteren, sowie Streitigkeiten zwischen Reisenden und Handwerkern, die aus Anlaß der Reise entstanden sind; |
| c) Streitigkeiten wegen Viehmängel; | c) Streitigkeiten wegen Viehmängel; |
| d) Streitigkeiten wegen Wildschadens; | d) Streitigkeiten wegen Wildschadens; |
| e) (weggefallen) | e) (weggefallen) |
| f) (weggefallen) | f) (weggefallen) |
| g) Ansprüche aus einem mit der Überlassung eines Grundstücks in Verbindung stehenden Leibgedings-, Leibzuchts-, Altenteils- oder Auszugsvertrag; | g) Ansprüche aus einem mit der Überlassung eines Grundstücks in Verbindung stehenden Leibgedings-, Leibzuchts-, Altenteils- oder Auszugsvertrag; |
| h) das Aufgebotsverfahren. | h) das Aufgebotsverfahren. |

### § 71 GVG

### Zuständigkeit in Zivilsachen in 1. Instanz

| | |
|---|---|
| (1) Vor die Zivilkammern, einschließlich der Kammern für Handelssachen, gehören alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, die nicht den Amtsgerichten zugewiesen sind. | (1) Vor die Zivilkammern, einschließlich der Kammern für Handelssachen, gehören alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, die nicht den Amtsgerichten zugewiesen sind. |

| | |
|---|---|
| (2) Die Landgerichte sind ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes ausschließlich zuständig<br>1. für die Ansprüche, die auf Grund der Beamtengesetze gegen den Fiskus erhoben werden;<br>2. für die Ansprüche gegen Richter und Beamte wegen Überschreitung ihrer amtlichen Befugnisse oder wegen pflichtwidriger Unterlassung von Amtshandlungen. | (2) Die Landgerichte sind ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes ausschließlich zuständig<br>1. für die Ansprüche, die auf Grund der Beamtengesetze gegen den Fiskus erhoben werden;<br>2. für die Ansprüche gegen Richter und Beamte wegen Überschreitung ihrer amtlichen Befugnisse oder wegen pflichtwidriger Unterlassung von Amtshandlungen;<br>**3. für Ansprüche auf Herausgabe von Wohnraum.** |
| (3) Der Landesgesetzgebung bleibt überlassen, Ansprüche gegen den Staat oder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts wegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden sowie Ansprüche wegen öffentlicher Abgaben ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes den Landgerichten ausschließlich zuzuweisen. | (3) Der Landesgesetzgebung bleibt überlassen, Ansprüche gegen den Staat oder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts wegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden sowie Ansprüche wegen öffentlicher Abgaben ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes den Landgerichten ausschließlich zuzuweisen. |

## 7. Wiedereinweisung nach Verurteilung zur Räumung

In den einschlägigen Verwaltungsgesetzen der Länder wird durch eine besondere Vorschrift ausgeschlossen, daß Personen, die wegen schwerwiegender Vertragsverletzung, insbesondere nachhaltiger Störung des Hausfriedens zur Räumung verurteilt worden sind, nicht durch Verwaltungsakt wieder in dieselbe oder eine andere Wohnung des Vermieters eingewiesen werden.

## 8. Strafgesetzbuch

| § 302a StGB<br>Wucher | |
|---|---|
| (1) Wer die Zwangslage, die Unerfahrenheit, den Mangel an Urteilsvermögen oder die erhebliche Willensschwäche eines anderen dadurch ausbeutet, daß er sich oder einem Dritten<br>1. für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundener Nebenleistungen,<br>2. für die Gewährung eines Kredits,<br>3. für eine sonstige Leistung oder<br>4. für die Vermittlung einer der vorbezeichneten Leistungen | (1) Wer die Zwangslage, die Unerfahrenheit, den Mangel an Urteilsvermögen oder die erhebliche Willensschwäche eines anderen dadurch ausbeutet, daß er sich oder einem Dritten<br>1. für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundener Nebenleistungen,<br>2. für die Gewährung eines Kredits,<br>3. für eine sonstige Leistung oder<br>4. für die Vermittlung einer der vorbezeichneten Leistungen |

| | |
|---|---|
| Vermögensvorteile versprechen oder gewähren läßt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu der Leistung oder deren Vermittlung stehen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Wirken mehrere Personen als Leistende, Vermittler oder in anderer Weise mit und ergibt sich dadurch ein auffälliges Mißverhältnis zwischen sämtlichen Vermögensvorteilen und sämtlichen Gegenleistungen, so gilt Satz 1 für jeden, der die Zwangslage oder sonstige Schwäche des anderen für sich oder einen Dritten zur Erzielung eines übermäßigen Vermögensvorteils ausnutzt. | Vermögensvorteile versprechen oder gewähren läßt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu der Leistung oder deren Vermittlung stehen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. **Bei der Vermietung von Räumen zum Wohnen ist ein auffälliges Mißverhältnis gegeben, wenn die versprochenen oder gewährten Vermögensvorteile die üblichen Entgelte um mehr als 50 vom Hundert übersteigen, die in der Gemeinde oder vergleichbaren Gemeinden für die Vermietung von Räumen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage vereinbart oder geändert worden sind.** Wirken mehrere Personen als Leistende, Vermittler oder in anderer Weise mit und ergibt sich dadurch ein auffälliges Mißverhältnis zwischen sämtlichen Vermögensvorteilen und sämtlichen Gegenleistungen, so gilt Satz 1 für jeden, der die Zwangslage oder sonstige Schwäche des anderen für sich oder einen Dritten zur Erzielung eines übermäßigen Vermögensvorteils ausnutzt. |
| (2) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter<br>1. durch die Tat den andern in wirtschaftliche Not bringt,<br>2. die Tat gewerbsmäßig begeht,<br>3. sich durch Wechsel wucherische Vermögensvorteile versprechen läßt. | (2) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter<br>1. durch die Tat den andern in wirtschaftliche Not bringt,<br>2. die Tat gewerbsmäßig begeht,<br>3. sich durch Wechsel wucherische Vermögensvorteile versprechen läßt. |

## 9. Gesetz zur weiteren Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts

### § 5 WiStG

### Mietpreisüberhöhung

| | |
|---|---|
| *(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundene Nebenleistungen unangemessen hohe Entgelte fordert, sich versprechen läßt oder annimmt.*<br>*(2) Unangemessen hoch sind Entgelte, die infolge der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen die üblichen Entgelte um mehr als 20 vom Hundert übersteigen, die in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für die Vermietung von Räumen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage oder damit verbundene Nebenleistungen in den letzten vier Jahren vereinbart oder, von Erhöhungen der Betriebskosten abgesehen, geändert worden sind. Nicht unangemessen hoch sind Entgelte, die zur Deckung der laufenden Aufwendungen des Vermieters erforderlich sind, sofern sie* | |

| | |
|---|---|
| *1. unter Zugrundelegung der nach Satz 1 maßgeblichen Entgelte nicht in einem auffälligen Mißverhältnis zu der Leistung des Vermieters stehen und*<br>*2. für Räume entrichtet werden,*<br>*a) die nach dem 1. Januar 1991 fertiggestellt wurden oder*<br>*b) für die das Entgelt vor dem 1. September 1993 über der in Satz 1 bezeichneten Grenze liegen durfte.*<br>*(3) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu einhunderttausend Deutsche Mark geahndet werden.* | |

## 10. Zweckentfremdungsverordnung

Den Ländern wird empfohlen, von der Verordnungsermächtigung des Art. 6 § 1 MRVerbG nur einen restriktiven Gebrauch zu machen. Insbesondere sollte ein Leerstand von Wohnräumen zwecks späteren Eigenbedarfs oder eigener geschäftlicher Nutzung ausgenommen werden, wenn die Dauer des Leerstands fünf Jahre nicht überschreitet. Mittelfristig ist die Aufhebung der Verordnungsermächtigung und der hierauf gestützten Rechtsverordnungen zu erwägen.

**Anhang 4**

## Modellrechnungen zur Finanzierung eines Eigenheims

**Annahmen**

Objektkosten 300 000 DM

Erwerber des Objekts ist jeweils ein Ehepaar mit 2 Kindern (ein Arbeitnehmer, Steuerklasse III/2).

Die Finanzierung soll jeweils beim Eintritt in das Rentenalter, das heißt mit 65 Jahren, abgeschlossen sein.

Konditionen für die Eigenkapitalbildung bzw. das Darlehen:

| | |
|---|---|
| Zinssatz für die Eigenkapitalbildung | 4,00 % p. a. |
| Zinssatz für das Darlehen (nom.) | 7,50 % p. a. |
| Hypothetischer Darlehenszinssatz unter der Annahme einer Inflationsrate von Null (vgl. Ziffer 1205) | 4,75 % p. a. |

**Modell 1:** Herkömmliche Finanzierung mit konstanter Annuität

**Modell 2:** Dynamische Annuität (Verminderung der Anfangsbelastung) mit dem Ziel, die Liquiditätssituation des Darlehensnehmers zu verbessern (Variante A) bzw. einkommensschwächeren Haushalten den Eigenheimerwerb zu ermöglichen (Variante B)

**Modell 3:** Dynamische Annuität mit dem Ziel einer Vorverlegung des Erwerbszeitpunktes (Verminderung des Erwerbsalters und damit des erforderlichen Eigenkapitals)

**Modell 4:** Einfluß der steuerlichen Vorteile des EStG auf die Liquiditätsbelastung bei herkömmlicher Finanzierung mit konstanter Annuität

**Modell 5:** Der Einfluß eines anteiligen Schuldzinsenabzugs und eines erhöhten Baukindergeldes auf die Liquiditätsbelastung bei herkömmlicher Finanzierung mit konstanter Annuität

### Modell 1: Herkömmliche Finanzierung (konstante Annuität)/Erwerbsalter 38 Jahre

### Eigenkapitalbildung

Bei der herkömmlichen Finanzierung wurde ein Eigenkapital von 25 vH der Objektkosten angenommen, das im Verlauf von 15 Jahren angesammelt wird. Bei einer angenommenen Sparratendynamik von 3 vH p. a. ergibt sich folgender Sparverlauf:

| Sparjahr | monatlicher Sparbeitrag | Guthaben am Jahresende bei 4 % Zinsen p. a. |
|---|---|---|
| 1 | 252,59 DM | 3 087 DM |
| 2 | 260,17 DM | 6 389 DM |
| 3 | 267,98 DM | 9 920 DM |
| 4 | 276,02 DM | 13 689 DM |
| 5 | 284,30 DM | 17 711 DM |
| 6 | 292,83 DM | 21 998 DM |
| 7 | 301,61 DM | 26 564 DM |
| 8 | 310,66 DM | 31 422 DM |
| 9 | 319,98 DM | 36 589 DM |
| 10 | 329,58 DM | 42 080 DM |
| 11 | 339,47 DM | 47 912 DM |
| 12 | 349,65 DM | 54 101 DM |
| 13 | 360,14 DM | 60 666 DM |
| 14 | 370,94 DM | 67 626 DM |
| 15 | 382,07 DM | 75 000 DM |

**Finanzierungsaufbau**

| | |
|---|---|
| Objektkosten | 300 000 DM |
| ./. Eigenkapital (25 vH) | 75 000 DM |
| Darlehensbedarf | 225 000 DM |
| Maximale Darlehenslaufzeit bei einem Erwerbsalter von 38 Jahren | 27 Jahre |

**Erforderliches Monatseinkommen für die Finanzierung**

| | |
|---|---|
| Monatliche Darlehensrate, konstant (nom. 7,5 % Zinsen p. a., 1,15 % Tilgung p. a.) | 1 622 DM |
| Zum Leben benötigter Betrag bei konstanter Annuität | 2 100 DM |
| Erforderliches monatliches Nettoeinkommen | 3 722 DM |
| Lohnsteuer (Monatstabelle) | 588 DM |
| Kirchensteuer (8 vH) | 43 DM |
| Arbeitnehmerbeitrag zur Rentenversicherung (9,6 vH) | 518 DM |
| Arbeitnehmerbeitrag zur Kranken-/Arbeitslosenvers. (9,75 vH) | 526 DM |
| Erforderliches monatliches Bruttoeinkommen | 5 397 DM |

**Tilgungsplan mit konstanter Annuität und Belastungsverlauf**

Das Nettoeinkommen steigt jährlich um 3 vH.

| Jahr | Annuitäten DM | Darlehensvaluten zum Jahresende DM | Jährliches Nettoeinkommen*) DM | Belastung in vH des jährl. Nettoeinkommens DM |
|---|---|---|---|---|
| 0 | – | 225 000 | – | – |
| 1 | 19 464 | 222 320 | 44 664 | 43,6 |
| 2 | 19 464 | 219 432 | 46 004 | 42,3 |
| 3 | 19 464 | 216 320 | 47 384 | 41,1 |
| 4 | 19 464 | 212 966 | 48 806 | 39,9 |
| 5 | 19 464 | 209 352 | 50 270 | 38,7 |
| 6 | 19 464 | 205 458 | 51 778 | 37,6 |
| 7 | 19 464 | 201 261 | 53 331 | 36,5 |
| 8 | 19 464 | 196 738 | 54 931 | 35,4 |
| 9 | 19 464 | 191 864 | 56 579 | 34,4 |
| 10 | 19 464 | 186 612 | 58 276 | 33,4 |
| 11 | 19 464 | 180 951 | 60 025 | 32,4 |
| 12 | 19 464 | 174 852 | 61 825 | 31,5 |
| 13 | 19 464 | 168 279 | 63 680 | 30,6 |
| 14 | 19 464 | 161 196 | 65 591 | 29,7 |
| 15 | 19 464 | 153 563 | 67 558 | 28,8 |
| 16 | 19 464 | 145 337 | 69 585 | 28,0 |
| 17 | 19 464 | 136 472 | 71 673 | 27,2 |
| 18 | 19 464 | 126 920 | 73 823 | 26,4 |
| 19 | 19 464 | 116 626 | 76 037 | 25,6 |
| 20 | 19 464 | 105 533 | 78 319 | 24,9 |
| 21 | 19 464 | 93 578 | 80 668 | 24,1 |
| 22 | 19 464 | 80 696 | 83 088 | 23,4 |
| 23 | 19 464 | 66 813 | 85 581 | 22,7 |
| 24 | 19 464 | 51 853 | 88 148 | 22,1 |
| 25 | 19 464 | 35 731 | 90 793 | 21,4 |
| 26 | 19 464 | 18 358 | 93 516 | 20,8 |
| 27 | 19 099 | – | 96 322 | 19,8 |

*) ohne Sonderzahlungen

**Belastungsverlauf für einen Mieterhaushalt unter der Annahme, daß jährlich 6 vom Hundert des Nettoeinkommens gespart werden und die Mietausgaben mit der Rate des Nettoeinkommens (3 vH p. a.) steigen.**

| Jahr | Nettoeinkommen DM | Sparen DM | Miete DM | Miete und Sparen DM | Nachrichtlich: Instandhaltungsrücklage des Eigentümers*) DM |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 44 664 | 2 680 | 12 000 | 14 680 | 1 110 |
| 2 | 46 004 | 2 760 | 12 360 | 15 120 | 1 143 |
| 3 | 47 384 | 2 843 | 12 731 | 15 574 | 1 178 |
| 4 | 48 806 | 2 928 | 13 113 | 16 041 | 1 213 |
| 5 | 50 270 | 3 016 | 13 506 | 16 522 | 1 249 |
| 6 | 51 778 | 3 107 | 13 911 | 17 018 | 1 287 |
| 7 | 53 331 | 3 200 | 14 329 | 17 528 | 1 325 |
| 8 | 54 931 | 3 296 | 14 758 | 18 054 | 1 365 |
| 9 | 56 579 | 3 395 | 15 201 | 18 596 | 1 406 |
| 10 | 58 276 | 3 497 | 15 657 | 19 154 | 1 448 |
| 11 | 60 025 | 3 601 | 16 127 | 19 728 | 1 492 |
| 12 | 61 825 | 3 710 | 16 611 | 20 320 | 1 536 |
| 13 | 63 680 | 3 821 | 17 109 | 20 930 | 1 583 |
| 14 | 65 591 | 3 935 | 17 622 | 21 558 | 1 630 |
| 15 | 67 558 | 4 053 | 18 151 | 22 205 | 1 679 |
| 16 | 69 585 | 4 175 | 18 696 | 22 871 | 1 729 |
| 17 | 71 673 | 4 300 | 19 256 | 23 557 | 1 781 |
| 18 | 73 823 | 4 429 | 19 834 | 24 264 | 1 835 |
| 19 | 76 037 | 4 562 | 20 429 | 24 991 | 1 890 |
| 20 | 78 319 | 4 699 | 21 042 | 25 741 | 1 946 |
| 21 | 80 668 | 4 840 | 21 673 | 26 513 | 2 005 |
| 22 | 83 088 | 4 985 | 22 324 | 27 309 | 2 065 |
| 23 | 85 581 | 5 135 | 22 993 | 28 128 | 2 127 |
| 24 | 88 148 | 5 289 | 23 683 | 28 972 | 2 191 |
| 25 | 90 793 | 5 448 | 24 394 | 29 841 | 2 256 |
| 26 | 93 516 | 5 611 | 25 125 | 30 736 | 2 324 |
| 27 | 96 322 | 5 779 | 25 879 | 31 658 | 2 394 |

*) Im ersten Jahr 11,10 DM pro m² Wohnfläche bei einer angenommenen Wohnungsgröße von100 m². Jährliche Steigerung 3 vH.

**Ergänzung zu Modell 1: Alternative mit Bausparvertrag**

Unterstellt wird, daß 50 vom Hundert des Eigenkapitals auf einem Bausparvertrag über 75 000 DM Bausparsumme gebildet wurden.

**Finanzierungsaufbau:**

| | |
|---|---|
| Bausparguthaben | 37 500 DM |
| freie Eigenmittel | 37 500 DM |
| Bauspardarlehen (nominal 5 % Zinsen p. a.) | 37 500 DM |
| Bankdarlehen (nominal 7,5 % Zinsen p. a.) | 187 500 DM |
| Gesamtfinanzierung | 300 000 DM |

Insgesamt wird das gleiche Gesamtguthaben erreicht wie beim Grundmodell ohne Bausparen, zumal der betrachtete Haushalt Anspruch auf Bausparförderung hat (Wohnungsbauprämie, Arbeitnehmersparzulage für vermögenswirksame Leistungen) und somit eine vergleichbare Rendite wie bei einer anderen regelmäßigen Anlage erzielt. Ohne Förderung ist das Bausparguthaben in den meisten Fällen etwas geringer (oder die Sparzeit ist etwas länger) als bei alternativen Anlageformen.

**Monatliche Belastung:**

Soll die monatliche Gesamtbelastung nicht höher als im Grundmodell sein (1 622 DM), ist das Bankdarlehen bis zur Rückzahlung des Bauspardarlehens tilgungsfrei zu stellen. Das ist in der Praxis heute schon möglich. Die Belastungen betragen dann im einzelnen:

| | | |
|---|---|---|
| 8 Jahre 10 Monate | Zins- u. Tilgungsbeitrag Bauspardarlehen | 450 DM |
| | Zinsen für das Bankdarlehen | 1 172 DM |
| | | 1 622 DM |
| 17 Jahre 2 Monate | Zins- und Tilgungsbeitrag für das Bankdarlehen | 1 622 DM |
| Die Gesamtlaufzeit beträgt dann | | 26 Jahre |

**Tilgungsplan und Belastungsverlauf**

Das Nettoeinkommen steigt jährlich um 3 vH.

| Jahr | Annuitäten DM | Darlehensvaluten zum Jahresende DM | Jährliches Nettoeinkommen*) DM | Belastung in vH des jährl. Nettoeinkommens DM |
|---|---|---|---|---|
| 0 | – | 225 750**) | – | – |
| 1 | 19 463 | 222 197 | 44 664 | 43,6 |
| 2 | 19 463 | 218 462 | 46 004 | 42,3 |
| 3 | 19 463 | 214 537 | 47 384 | 41,1 |
| 4 | 19 463 | 210 413 | 48 806 | 39,9 |
| 5 | 19 463 | 206 078 | 50 270 | 38,7 |
| 6 | 19 463 | 201 522 | 51 778 | 37,6 |
| 7 | 19 463 | 196 735 | 53 331 | 36,5 |
| 8 | 19 463 | 191 703 | 54 931 | 35,4 |
| 9 | 19 463 | 186 407 | 56 579 | 34,4 |
| 10 | 19 464 | 180 732 | 58 276 | 33,4 |
| 11 | 19 464 | 174 615 | 60 025 | 32,4 |
| 12 | 19 464 | 168 024 | 61 825 | 31,5 |
| 13 | 19 464 | 160 921 | 63 680 | 30,6 |
| 14 | 19 464 | 153 266 | 65 591 | 29,7 |
| 15 | 19 464 | 145 017 | 67 558 | 28,8 |
| 16 | 19 464 | 136 128 | 69 585 | 28,0 |
| 17 | 19 464 | 126 549 | 71 673 | 27,2 |
| 18 | 19 464 | 116 226 | 73 823 | 26,4 |
| 19 | 19 464 | 105 102 | 76 037 | 25,6 |
| 20 | 19 464 | 93 114 | 78 319 | 24,9 |
| 21 | 19 464 | 80 195 | 80 668 | 24,1 |
| 22 | 19 464 | 66 274 | 83 088 | 23,4 |
| 23 | 19 464 | 51 272 | 85 581 | 22,7 |
| 24 | 19 464 | 35 105 | 88 148 | 22,1 |
| 25 | 19 464 | 17 683 | 90 793 | 21,4 |
| 26 | 18 372 | – | 93 516 | 19,6 |

*) ohne Sonderzahlungen
**) inkl. eines Gebührenaufschlags von 2 vH (750 DM) beim Bauspardarlehen

**Modell 2: Dynamische Annuität zur Liquiditätsentlastung oder für einkommensschwächere Haushalte/Erwerbsalter 38 Jahre**

**Finanzierungsaufbau**

Unterstellt ist wie bei der herkömmlichen Finanzierung (s. Modell 1) ein Eigenkapitalanteil von 25 vH der Objektkosten:

| | |
|---|---|
| Objektkosten | 300 000 DM |
| ./. Eigenkapital (25 vH) | 75 000 DM |
| Darlehensbedarf | 225 000 DM |
| Maximale Darlehenslaufzeit bei einem Erwerbsalter von 38 Jahren | 27 Jahre |
| Angenommene Dynamisierung der Annuitäten | 2,5 vH p. a. |

**Monatseinkommen für die Finanzierung**

Mit dem Dynamikmodell können zwei Ziele verfolgt werden:

Variante A: Unterstellt man ein gleich hohes Haushaltseinkommen wie bei der herkömmlichen Finanzierung, verbleibt anfangs monatlich mehr für den Lebensunterhalt als bisher (2 435 DM)

Variante B: Unter der Annahme eines erhöhten Mindestbetrages für den Lebensunterhalt – monatlich 2 200 DM – kann mit dem Dynamikmodell auch eine Familie mit geringerem Einkommen das Eigenheim finanzieren.

| | Variante A | Variante B |
|---|---|---|
| Monatliche Darlehensrate zu Beginn (2,5 vH Dynamik p. a./Darlehenszins nominal 7,5 % p. a.) | 1 287 DM | 1 287 DM |
| Zum Leben verfügbarer Betrag | 2 435 DM | 2 200 DM |
| Monatliches Nettoeinkommen | 3 722 DM | 3 487 DM |
| Lohnsteuer (Monatstabelle) | 588 DM | 491 DM |
| Kirchensteuer (8 vH) | 43 DM | 35 DM |
| Arbeitnehmerbeitrag Rentenversicherung (9,6 vH) | 518 DM | 478 DM |
| Arbeitnehmerbeitrag Kranken-/Arbeitslosenvers. (9,75 vH) | 526 DM | 485 DM |
| Monatliches Bruttoeinkommen | 5 397 DM | 4 976 DM |

**Tilgungsplan mit dynamischer Annuität und Belastungsverlauf zu Variante A**

| | |
|---|---|
| Jährliche Steigerung der Annuität | 2,5 vH |
| Jährliche Steigerung des Nettoeinkommens | 3,0 vH |

| Jahr | Annuitäten DM | Darlehensvaluten zum Jahresende DM | Jährliches Netto-einkommen*) DM | Belastung in vH des Nettoeinkommens DM |
|---|---|---|---|---|
| 0 | – | 225 000 | – | – |
| 1 | 15 444 | 226 481 | 44 664 | 34,6 |
| 2 | 15 830 | 227 678 | 46 004 | 34,4 |
| 3 | 16 226 | 228 558 | 47 384 | 34,2 |
| 4 | 16 632 | 229 086 | 48 806 | 34,1 |
| 5 | 17 047 | 229 225 | 50 270 | 33,9 |
| 6 | 17 474 | 228 933 | 51 778 | 33,7 |
| 7 | 17 910 | 228 167 | 53 331 | 33,6 |
| 8 | 18 358 | 226 877 | 54 931 | 33,4 |
| 9 | 18 817 | 225 013 | 56 579 | 33,3 |
| 10 | 19 287 | 222 517 | 58 276 | 33,1 |
| 11 | 19 770 | 219 327 | 60 025 | 32,9 |
| 12 | 20 264 | 215 379 | 61 825 | 32,8 |
| 13 | 20 771 | 210 600 | 63 680 | 32,6 |
| 14 | 21 290 | 204 912 | 65 591 | 32,5 |
| 15 | 21 822 | 198 232 | 67 558 | 32,3 |
| 16 | 22 368 | 190 469 | 69 585 | 32,1 |
| 17 | 22 927 | 181 524 | 71 673 | 32,0 |
| 18 | 23 500 | 171 292 | 73 823 | 31,8 |
| 19 | 24 087 | 159 656 | 76 037 | 31,7 |
| 20 | 24 690 | 146 495 | 78 319 | 31,5 |
| 21 | 25 307 | 131 673 | 80 668 | 31,4 |
| 22 | 25 939 | 115 045 | 83 088 | 31,2 |
| 23 | 26 588 | 96 455 | 85 581 | 31,1 |
| 24 | 27 253 | 75 734 | 88 148 | 30,9 |
| 25 | 27 934 | 52 698 | 90 793 | 30,8 |
| 26 | 28 632 | 27 152 | 93 516 | 30,6 |
| 27 | 28 230 | – | 96 322 | 29,3 |

*) ohne Sonderzahlungen

Der Belastungsverlauf für einen vergleichbaren Mieterhaushalt entspricht demjenigen bei Modell 1.

**Tilgungsplan mit dynamischer Annuität und Belastungsverlauf zu Variante B**

Jährliche Steigerung der Annuität 2,5 vH
Jährliche Steigerung des Nettoeinkommens 3,0 vH

| Jahr | Annuitäten DM | Darlehensvaluten zum Jahresende DM | Jährliches Nettoeinkommen*) DM | Belastung in vH des jährl. Nettoeinkommens DM |
|---|---|---|---|---|
| 0 | – | 225 000 | – | – |
| 1 | 15 444 | 226 481 | 41 844 | 36,9 |
| 2 | 15 830 | 227 678 | 43 099 | 36,7 |
| 3 | 16 226 | 228 558 | 44 392 | 36,6 |
| 4 | 16 632 | 229 086 | 45 724 | 36,4 |
| 5 | 17 047 | 229 225 | 47 096 | 36,2 |
| 6 | 17 474 | 228 933 | 48 509 | 36,0 |
| 7 | 17 910 | 228 167 | 49 964 | 35,8 |
| 8 | 18 358 | 226 877 | 51 463 | 35,7 |
| 9 | 18 817 | 225 013 | 53 007 | 35,5 |
| 10 | 19 287 | 222 517 | 54 597 | 35,3 |
| 11 | 19 770 | 219 327 | 56 235 | 35,2 |
| 12 | 20 264 | 215 379 | 57 922 | 35,0 |
| 13 | 20 771 | 210 600 | 59 660 | 34,8 |
| 14 | 21 290 | 204 912 | 61 449 | 34,6 |
| 15 | 21 822 | 198 232 | 63 293 | 34,5 |
| 16 | 22 368 | 190 469 | 65 192 | 34,3 |
| 17 | 22 927 | 181 524 | 67 147 | 34,1 |
| 18 | 23 500 | 171 292 | 69 162 | 34,0 |
| 19 | 24 087 | 159 656 | 71 237 | 33,8 |
| 20 | 24 690 | 146 495 | 73 374 | 33,6 |
| 21 | 25 307 | 131 673 | 75 575 | 33,5 |
| 22 | 25 939 | 115 045 | 77 842 | 33,3 |
| 23 | 26 588 | 96 455 | 80 177 | 33,2 |
| 24 | 27 253 | 75 734 | 82 583 | 33,0 |
| 25 | 27 934 | 52 698 | 85 060 | 32,8 |
| 26 | 28 632 | 27 152 | 87 612 | 32,7 |
| 27 | 28 230 | – | 90 240 | 31,3 |

*) ohne Sonderzahlungen

**Belastungsverlauf für einen Mieterhaushalt mit geringerem Einkommen unter der Annahme, daß jährlich 6 vH des Nettoeinkommens gespart werden und die Mietausgaben mit der Rate des Nettoeinkommens (3 vH p. a.) steigen.**

| Jahr | Nettoeinkommen DM | Sparen DM | Miete DM | Miete und Sparen DM | Nachrichtlich: Instandhaltungsrücklage des Eigentümers*) DM |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 41 844 | 2 511 | 12 000 | 14 511 | 1 110 |
| 2 | 43 099 | 2 586 | 12 360 | 14 946 | 1 143 |
| 3 | 44 392 | 2 664 | 12 731 | 15 394 | 1 178 |
| 4 | 45 724 | 2 743 | 13 113 | 15 856 | 1 213 |
| 5 | 47 096 | 2 826 | 13 506 | 16 332 | 1 249 |
| 6 | 48 509 | 2 911 | 13 911 | 16 822 | 1 287 |
| 7 | 49 964 | 2 998 | 14 329 | 17 326 | 1 325 |
| 8 | 51 463 | 3 088 | 14 758 | 17 846 | 1 365 |
| 9 | 53 007 | 3 180 | 15 201 | 18 382 | 1 406 |
| 10 | 54 597 | 3 276 | 15 657 | 18 933 | 1 448 |
| 11 | 56 235 | 3 374 | 16 127 | 19 501 | 1 492 |
| 12 | 57 922 | 3 475 | 16 611 | 20 086 | 1 536 |
| 13 | 59 660 | 3 580 | 17 109 | 20 689 | 1 583 |
| 14 | 61 449 | 3 687 | 17 622 | 21 309 | 1 630 |
| 15 | 63 293 | 3 798 | 18 151 | 21 949 | 1 679 |
| 16 | 65 192 | 3 911 | 18 696 | 22 607 | 1 729 |
| 17 | 67 147 | 4 029 | 19 256 | 23 285 | 1 781 |
| 18 | 69 162 | 4 150 | 19 834 | 23 984 | 1 835 |
| 19 | 71 237 | 4 274 | 20 429 | 24 703 | 1 890 |
| 20 | 73 374 | 4 402 | 21 042 | 25 444 | 1 946 |
| 21 | 75 575 | 4 534 | 21 673 | 26 208 | 2 005 |
| 22 | 77 842 | 4 671 | 22 324 | 26 994 | 2 065 |
| 23 | 80 177 | 4 811 | 22 993 | 27 804 | 2 127 |
| 24 | 82 583 | 4 955 | 23 683 | 28 638 | 2 191 |
| 25 | 85 060 | 5 104 | 24 394 | 29 497 | 2 256 |
| 26 | 87 612 | 5 257 | 25 125 | 30 382 | 2 324 |
| 27 | 90 240 | 5 414 | 25 879 | 31 294 | 2 394 |

*) Im ersten Jahr 11,10 DM pro m² Wohnfläche bei einer angenommenen Wohnungsgröße von100 m². Jährliche Steigerung 3 vH.

## Modell 3: Dynamische Annuität zur Verringerung des Erwerbsalters um 5 Jahre auf 33 Jahre

### Eigenkapitalbildung

Die Verminderung des Erwerbsalters bedeutet in erster Linie eine Senkung des Eigenkapitalanteils an der Finanzierung. (Verkürzung der Vorsparzeit im Modell von 15 Jahren auf 10 Jahre.)

Unterstellt man, daß der 33jährige Haushaltsvorstand in den zehn Jahren vor der Finanzierung monatlich genauso viel gespart hat wie der 38jährige (Modell 1), ergibt sich folgender Sparverlauf:

| Sparjahr | monatlicher Sparbeitrag | Guthaben am Jahresende bei 4 % Zinsen p. a. |
|---|---|---|
| 1 | 292,83 DM | 3 578 DM |
| 2 | 301,61 DM | 7 407 DM |
| 3 | 310,66 DM | 11 500 DM |
| 4 | 319,98 DM | 15 870 DM |
| 5 | 329,58 DM | 20 532 DM |
| 6 | 339,47 DM | 25 502 DM |
| 7 | 349,65 DM | 30 795 DM |
| 8 | 360,14 DM | 36 427 DM |
| 9 | 370,94 DM | 42 417 DM |
| 10 | 382,07 DM | 48 783 DM |

**Finanzierungsaufbau**

| | |
|---|---|
| Objektkosten | 300 000 DM |
| ./. Eigenkapital (16,3 vH) | 48 783 DM |
| Darlehensbedarf | 251 217 DM |
| Maximale Darlehenslaufzeit bei einem Erwerbsalter von 33 Jahren bis zum Eintritt in das Rentenalter | 32 Jahre |

**Ermittlung des monatlichen Einkommens des Erwerberhaushalts**

Untersucht soll ausschließlich die Auswirkung der zeitlichen Vorverlegung des Immobilienerwerbs werden. Deshalb dient die wirtschaftliche Situation des 38jährigen Haushaltsvorstandes aus einer herkömmlichen Finanzierung (Modell 1) als Ausgangsgröße. Sie wird um altersbedingte Unterschiede beim Realeinkommen vermindert:

| | |
|---|---|
| Monatliches Nettoeinkommen des 38jährigen lt. Modell 1 | 3 722 DM |
| Vergleichbares monatliches Nettoeinkommen eines 33jährigen (./. 1 vH pro Lebensjahr) | 3 541 DM |
| Lohnsteuer (Monatstabelle) | 513 DM |
| Kirchensteuer (8 vH) | 37 DM |
| Arbeitnehmerbeitrag Rentenversicherung (9,6 vH) | 487 DM |
| Arbeitnehmerbeitrag Kranken-/Arbeitslosenvers. (9,75 vH) | 495 DM |
| Monatliches Bruttoeinkommen des 33jährigen | 5 073 DM |

**Erforderliche Ratendynamisierung**

Die mögliche monatliche Anfangsrate für das Darlehen ergibt sich aus:

| | |
|---|---|
| Monatliches Nettoeinkommen | 3 541 DM |
| ./. zum Leben benötigter Betrag bei dynamischer Finanzierung | 2 200 DM |
| Mögliche monatliche Anfangsrate | 1 341 DM |
| Erforderliche Dynamisierung für eine Darlehenslaufzeit von 32 Jahren | 2,45 vH p. a. |

**Tilgungsplan mit dynamischer Annuität und Belastungsverlauf**

| | | |
|---|---|---|
| Jährliche Steigerung der Annuität | | 2,45 vH |
| Jährliche Steigerung des Nettoeinkommens | – 5 Jahre | 4,00 vH**) |
| | – anschl. | 3,00 vH |

| Jahr | Annuitäten DM | Darlehensvaluten zum Jahresende DM | Jährliches Nettoeinkommen*) DM | Belastung in vH des Nettoeinkommens DM |
|---|---|---|---|---|
| 0 | – | 251 217 | – | – |
| 1 | 16 092 | 254 063 | 42 492 | 37,9 |
| 2 | 16 486 | 256 721 | 44 192 | 37,3 |
| 3 | 16 890 | 259 168 | 45 959 | 36,8 |
| 4 | 17 304 | 261 377 | 47 798 | 36,2 |
| 5 | 17 728 | 263 318 | 49 710 | 35,7 |
| 6 | 18 162 | 264 961 | 51 698 | 35,1 |
| 7 | 18 607 | 266 270 | 53 249 | 34,9 |
| 8 | 19 063 | 267 209 | 54 846 | 34,8 |
| 9 | 19 530 | 267 738 | 56 492 | 34,6 |
| 10 | 20 008 | 267 812 | 58 187 | 34,4 |
| 11 | 20 499 | 267 385 | 59 932 | 34,2 |
| 12 | 21 001 | 266 405 | 61 730 | 34,0 |
| 13 | 21 515 | 264 816 | 63 582 | 33,8 |
| 14 | 22 043 | 262 558 | 65 489 | 33,7 |
| 15 | 22 583 | 259 566 | 67 454 | 33,5 |
| 16 | 23 136 | 255 769 | 69 478 | 33,3 |
| 17 | 23 703 | 251 090 | 71 562 | 33,1 |
| 18 | 24 283 | 245 447 | 73 709 | 32,9 |
| 19 | 24 878 | 238 750 | 75 920 | 32,8 |
| 20 | 25 488 | 230 902 | 78 198 | 32,6 |
| 21 | 26 112 | 221 799 | 80 544 | 32,4 |
| 22 | 26 752 | 211 327 | 82 960 | 32,2 |
| 23 | 27 408 | 199 363 | 85 449 | 32,1 |
| 24 | 28 079 | 185 775 | 88 012 | 31,9 |
| 25 | 28 767 | 170 421 | 90 653 | 31,7 |
| 26 | 29 472 | 153 145 | 93 372 | 31,6 |
| 27 | 30 194 | 133 780 | 96 174 | 31,4 |
| 28 | 30 934 | 112 146 | 99 059 | 31,2 |
| 29 | 31 692 | 88 049 | 102 031 | 31,1 |
| 30 | 32 468 | 61 276 | 105 091 | 30,9 |
| 31 | 33 263 | 31 602 | 108 244 | 30,7 |
| 32 | 32 860 | – | 111 491 | 29,5 |

*) ohne Sonderzahlungen

**) Bei einem Lebensalter von Mitte bis Ende 30 ist es realistisch, höhere Einkommenszuwächse anzunehmen.

**Belastungsverlauf für einen Mieterhaushalt mit vermindertem Erwerbsalter unter der Annahme, daß jährlich 6 vH des Nettoeinkommens gespart werden und die Mietausgaben mit der Rate des Nettoeinkommens (3 vH p. a.) steigen.**

| Jahr | Nettoeinkommen<br>DM | Sparen<br>DM | Miete<br>DM | Miete und Sparen<br>DM | Nachrichtlich: Instandhaltungsrücklage des Eigentümers*)<br>DM |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 42 492 | 2 550 | 12 000 | 14 550 | 1 110 |
| 2 | 44 192 | 2 652 | 12 360 | 15 012 | 1 143 |
| 3 | 45 959 | 2 758 | 12 731 | 15 488 | 1 178 |
| 4 | 47 798 | 2 868 | 13 113 | 15 981 | 1 213 |
| 5 | 49 710 | 2 983 | 13 506 | 16 489 | 1 249 |
| 6 | 51 698 | 3 102 | 13 911 | 17 013 | 1 287 |
| 7 | 53 249 | 3 195 | 14 329 | 17 524 | 1 325 |
| 8 | 54 846 | 3 291 | 14 758 | 18 049 | 1 365 |
| 9 | 56 492 | 3 390 | 15 201 | 18 591 | 1 406 |
| 10 | 58 187 | 3 491 | 15 657 | 19 148 | 1 448 |
| 11 | 59 932 | 3 596 | 16 127 | 19 723 | 1 492 |
| 12 | 61 730 | 3 704 | 16 611 | 20 315 | 1 536 |
| 13 | 63 582 | 3 815 | 17 109 | 20 924 | 1 583 |
| 14 | 65 489 | 3 929 | 17 622 | 21 552 | 1 630 |
| 15 | 67 454 | 4 047 | 18 151 | 22 198 | 1 679 |
| 16 | 69 478 | 4 169 | 18 696 | 22 864 | 1 729 |
| 17 | 71 562 | 4 294 | 19 256 | 23 550 | 1 781 |
| 18 | 73 709 | 4 423 | 19 834 | 24 257 | 1 835 |
| 19 | 75 920 | 4 555 | 20 429 | 24 984 | 1 890 |
| 20 | 78 198 | 4 692 | 21 042 | 25 734 | 1 946 |
| 21 | 80 544 | 4 833 | 21 673 | 26 506 | 2 005 |
| 22 | 82 960 | 4 978 | 22 324 | 27 301 | 2 065 |
| 23 | 85 449 | 5 127 | 22 993 | 28 120 | 2 127 |
| 24 | 88 012 | 5 281 | 23 683 | 28 964 | 2 191 |
| 25 | 90 653 | 5 439 | 24 394 | 29 833 | 2 256 |
| 26 | 93 372 | 5 602 | 25 125 | 30 728 | 2 324 |
| 27 | 96 174 | 5 770 | 25 879 | 31 650 | 2 394 |
| 28 | 99 059 | 5 944 | 26 655 | 32 599 | 2 466 |
| 29 | 102 031 | 6 122 | 27 455 | 33 577 | 2 540 |
| 30 | 105 091 | 6 305 | 28 279 | 34 584 | 2 616 |
| 31 | 108 244 | 6 495 | 29 127 | 35 622 | 2 694 |
| 32 | 111 491 | 6 689 | 30 001 | 36 690 | 2 775 |

*) Im ersten Jahr 11,10 DM pro m² Wohnfläche bei einer angenommenen Wohnungsgröße von 100 m². Jährliche Steigerung 3 vH.

## Modell 4: Herkömmliche Finanzierung mit staatlicher Förderung

Untersucht wurden die Auswirkungen der steuerlichen Förderung nach § 10e EStG bei einem Haushalt entsprechend Modell 1 (monatliches Bruttoeinkommen 5 397 DM).

**Finanzierungsaufbau:**

| | |
|---|---|
| Freie Eigenmittel | 75 000 DM |
| Bankdarlehen (nominal 7,5 % Zinsen p. a.) | 225 000 DM |

**Monatliche Belastung:**

| | |
|---|---|
| Monatliche Zins- und Tilgungsrate | 1 622 DM |
| Die Gesamtlaufzeit beträgt | 27 Jahre |

**Steuerliche Wohnungsbauförderung (§ 10e EStG, Baukindergeld)**

Durch die Steuerersparnis vermindert sich die monatliche Nettobelastung aus der Finanzierung. Die jeweiligen Entlastungsbeträge wurden auf der Basis einer Steigerung des Nettoeinkommens um 3 vH p. a. ermittelt (genaue Aufstellung siehe unten, „Entwicklung von Einkommen und Steuerersparnis (bisherige Förderung)").

**Tilgungsplan mit konstanter Annuität und Belastungsverlauf**

Das Nettoeinkommen steigt jährlich um 3 vH.

| Jahr | Annuitäten (nach Steuern) DM | Darlehensvaluten zum Jahresende DM | Jährliches Nettoeinkommen*) DM | Belastung in vH des jährl. Nettoeinkommens DM |
|---|---|---|---|---|
| 0 | – | 225 000 | – | – |
| 1 | 13 428 | 222 320 | 44 664 | 30,1 |
| 2 | 13 356 | 219 432 | 46 004 | 29,0 |
| 3 | 13 284 | 216 320 | 47 384 | 28,0 |
| 4 | 13 212 | 212 966 | 48 806 | 27,1 |
| 5 | 13 800 | 209 352 | 50 270 | 27,4 |
| 6 | 13 740 | 205 458 | 51 778 | 26,5 |
| 7 | 13 692 | 201 261 | 53 331 | 25,7 |
| 8 | 13 632 | 196 738 | 54 931 | 24,8 |
| 9 | 19 464 | 191 864 | 56 579 | 34,4 |
| 10 | 19 464 | 186 612 | 58 276 | 33,4 |
| 11 | 19 464 | 180 951 | 60 025 | 32,4 |
| 12 | 19 464 | 174 852 | 61 825 | 31,5 |
| 13 | 19 464 | 168 279 | 63 680 | 30,6 |
| 14 | 19 464 | 161 196 | 65 591 | 29,7 |
| 15 | 19 464 | 153 563 | 67 558 | 28,8 |
| 16 | 19 464 | 145 337 | 69 585 | 28,0 |
| 17 | 19 464 | 136 472 | 71 673 | 27,2 |
| 18 | 19 464 | 126 920 | 73 823 | 26,4 |
| 19 | 19 464 | 116 626 | 76 037 | 25,6 |
| 20 | 19 464 | 105 533 | 78 319 | 24,9 |
| 21 | 19 464 | 93 578 | 80 668 | 24,1 |
| 22 | 19 464 | 80 696 | 83 088 | 23,4 |
| 23 | 19 464 | 66 813 | 85 581 | 22,7 |
| 24 | 19 464 | 51 853 | 88 148 | 22,1 |
| 25 | 19 464 | 35 731 | 90 793 | 21,4 |
| 26 | 19 464 | 18 358 | 93 516 | 20,8 |
| 27 | 19 099 | – | 96 322 | 19,8 |

*) ohne Sonderzahlungen

**Entwicklung von Einkommen und Steuerersparnis (bisherige Förderung)**

(Angaben in DM)

| Jahr | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| monatliches Nettoeinkommen (+ 3 vH p. a.) | 3 722 | 3 834 | 3 949 | 4 067 | 4 189 | 4 315 | 4 444 | 4 578 |
| Lohnsteuer (Monatstabelle) | 588 | 639 | 697 | 754 | 812 | 865 | 918 | 974 |
| Kirchensteuer (8 vH) | 43 | 47 | 52 | 56 | 61 | 65 | 69 | 74 |
| Arbeitnehmerbeitrag Rentenvers.*) | 518 | 538 | 558 | 577 | 597 | 616 | 636 | 657 |
| Arbeitnehmerbeitrag AL/Krankenvers.**) | 526 | 546 | 556 | 556 | 556 | 556 | 556 | 556 |
| monatliches Bruttoeinkommen | 5 397 | 5 604 | 5 812 | 6 010 | 6 215 | 6 417 | 6 623 | 6 839 |
| Jahres-Bruttoeinkommen bei 12 Gehältern p. a. | 64 764 | 67 248 | 69 744 | 72 120 | 74 580 | 77 004 | 79 476 | 82 068 |
| zu versteuerndes Jahreseinkommen vor der Finanzierung | 44 872 | 47 754 | 50 649 | 53 405 | 56 259 | 58 750 | 61 222 | 63 814 |
| monatliche Steuerersparnis nach § 10e EStG***) inkl. Baukindergeld bei abschreibungsfähigen Kosten von 270 000 DM | 503 | 509 | 515 | 521 | 472 | 477 | 481 | 486 |

*) Stand 1994: 9,60 vH des Bruttoeinkommens, Beitragsbemessungsgrenze 7 600 DM
**) Stand 1994: angen. 9,75 vH des Bruttoeinkommens, Beitragsbemessungsgrenze 5 700 DM
***) Abschreibungssätze: 4 Jahre 6 vH, 4 Jahre 5 vH der abschreibungsfähigen Kosten

**Modell 5: Herkömmliche Finanzierung mit 60-prozentigem Schuldzinsenabzug und erhöhtem Baukindergeld**

Untersucht werden die Entlastungseffekte durch den Schuldzinsenabzug bei einem Haushalt entsprechend Modell 1 (anfängliches Bruttoeinkommen 5 397 DM/Ehepaar mit 2 Kindern).

**Finanzierungsaufbau:**

| | |
|---|---|
| Freie Eigenmittel | 75 000 DM |
| Bankdarlehen (nominal 7,5 % Zinsen p. a.) | 225 000 DM |

**Monatliche Belastung:**

| | |
|---|---|
| Monatliche Zins- und Tilgungsrate | 1 622 DM |
| Die Gesamtlaufzeit beträgt | 27 Jahre |

**Steuerliche Entlastung durch Schuldzinsenabzug und Baukindergeld**

Vom zu versteuernden Einkommen sind 60 vH der Schuldzinsen abziehbar. Als Bemessungsgrundlage wird vom ersten bis zehnten Jahr das zu versteuernde Einkommen des Haushalts zugrunde gelegt; danach wird ein Grenzsteuersatz von 28,2 vH für alle weiteren Jahre vorgegeben.

Vom ersten bis achten Jahr wird ein erhöhtes Baukindergeld von 2 000 DM je Kind, insgesamt 4 000 DM, direkt von der Einkommensteuer abgezogen.

**Tilgungsplan mit konstanter Annuität und steuerliche Entlastung**

| Jahr | Annuitäten DM | Zinsanteil DM | Darlehensvaluten zum Jahresende DM | Abzugsbetrag p.a. DM | Steuerersparnis*) p.a. DM | Grenzsteuersatz**) vH vH |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0 | – | – | 225 000 | – | – | – |
| 1 | 19 464 | 16 784 | 222 320 | 10 070 | 6 772 | 24,3 |
| 2 | 19 464 | 16 576 | 219 432 | 9 946 | 6 791 | 24,8 |
| 3 | 19 464 | 16 352 | 216 320 | 9 811 | 6 784 | 25,1 |
| 4 | 19 464 | 16 110 | 212 966 | 9 666 | 6 830 | 26,0 |
| 5 | 19 464 | 15 850 | 209 352 | 9 510 | 6 819 | 26,3 |
| 6 | 19 464 | 15 569 | 205 458 | 9 341 | 6 802 | 26,6 |
| 7 | 19 464 | 15 267 | 201 261 | 9 160 | 6 782 | 26,9 |
| 8 | 19 464 | 14 941 | 196 738 | 8 965 | 6 793 | 27,6 |
| 9 | 19 464 | 14 590 | 191 864 | 8 754 | 2 452 | 28,0 |
| 10 | 19 464 | 14 212 | 186 612 | 8 527 | 2 402 | 28,2 |
| 11 | 19 464 | 13 804 | 180 951 | 8 282 | 2 335 | 28,2 |
| 12 | 19 464 | 13 365 | 174 852 | 8 019 | 2 261 | 28,2 |
| 13 | 19 464 | 12 891 | 168 279 | 7 735 | 2 181 | 28,2 |
| 14 | 19 464 | 12 381 | 161 196 | 7 429 | 2 095 | 28,2 |
| 15 | 19 464 | 11 831 | 153 563 | 7 099 | 2 002 | 28,2 |
| 16 | 19 464 | 11 238 | 145 337 | 6 743 | 1 902 | 28,2 |
| 17 | 19 464 | 10 600 | 136 472 | 6 360 | 1 794 | 28,2 |
| 18 | 19 464 | 9 912 | 126 920 | 5 947 | 1 677 | 28,2 |
| 19 | 19 464 | 9 170 | 116 626 | 5 502 | 1 552 | 28,2 |
| 20 | 19 464 | 8 371 | 105 533 | 5 023 | 1 416 | 28,2 |
| 21 | 19 464 | 7 510 | 93 578 | 4 506 | 1 271 | 28,2 |
| 22 | 19 464 | 6 582 | 80 696 | 3 949 | 1 114 | 28,2 |
| 23 | 19 464 | 5 581 | 66 813 | 3 349 | 944 | 28,2 |
| 24 | 19 464 | 4 504 | 51 853 | 2 702 | 762 | 28,2 |
| 25 | 19 464 | 3 342 | 35 731 | 2 005 | 565 | 28,2 |
| 26 | 19 464 | 2 091 | 18 358 | 1 255 | 354 | 28,2 |
| 27 | 19 099 | 742 | – | 445 | 125 | 28,2 |

*) einschließlich Baukindergeld und 8 vH Kirchensteuer
**) ohne Baukindergeld

**Belastungsverlauf**

Das Nettoeinkommen steigt jährlich um 3 vH.

| Annuitäten nach Steuern<br>DM | Jährliches Nettoeinkommen*)<br>DM | Belastung in vH des jährl. Nettoeinkommens<br>DM | Nachrichtlich Instandhaltungsrücklage des Eigentümers**)<br>DM |
|---|---|---|---|
| – | – | – | – |
| 12 692 | 44 664 | 28,4 | 1 110 |
| 12 673 | 46 004 | 27,5 | 1 143 |
| 12 680 | 47 384 | 26,8 | 1 178 |
| 12 634 | 48 806 | 25,9 | 1 213 |
| 12 645 | 50 270 | 25,2 | 1 249 |
| 12 662 | 51 778 | 24,5 | 1 287 |
| 12 682 | 53 331 | 23,8 | 1 325 |
| 12 671 | 54 931 | 23,1 | 1 365 |
| 17 012 | 56 579 | 30,1 | 1 406 |
| 17 062 | 58 276 | 29,3 | 1 448 |
| 17 129 | 60 025 | 28,5 | 1 492 |
| 17 203 | 61 825 | 27,8 | 1 536 |
| 17 283 | 63 680 | 27,1 | 1 583 |
| 17 369 | 65 591 | 26,5 | 1 630 |
| 17 462 | 67 558 | 25,8 | 1 679 |
| 17 562 | 69 585 | 25,2 | 1 729 |
| 17 670 | 71 673 | 24,7 | 1 781 |
| 17 787 | 73 823 | 24,1 | 1 835 |
| 17 912 | 76 037 | 23,6 | 1 890 |
| 18 048 | 78 319 | 23,0 | 1 946 |
| 18 193 | 80 668 | 22,6 | 2 005 |
| 18 350 | 83 088 | 22,1 | 2 065 |
| 18 520 | 85 581 | 21,6 | 2 127 |
| 18 702 | 88 148 | 21,2 | 2 191 |
| 18 899 | 90 793 | 20,8 | 2 256 |
| 19 110 | 93 516 | 20,4 | 2 324 |
| 18 974 | 96 322 | 19,7 | 2 394 |

*) ohne Sonderzahlungen

**) Im ersten Jahr 11,10 DM pro $m^2$ Wohnfläche bei einer angenommenen Wohnungsgröße von 100 $m^2$. Jährliche Steigerung 3 vH.

**Entwicklung von Einkommen und Einkommensteuer eines Ehepaars mit zwei Kindern**

(Angaben in DM)

| Jahr | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| monatliches Nettoeinkommen (+ 3 vH p. a.) | 3 722 | 3 834 | 3 949 | 4 067 | 4 189 | 4 315 | 4 444 | 4 578 | 4 715 | 4 856 |
| Lohnsteuer (Monatstabelle) | 588 | 639 | 697 | 754 | 812 | 865 | 918 | 974 | 1 031 | 1 094 |
| Kirchensteuer (8 vH) | 43 | 47 | 52 | 56 | 61 | 65 | 69 | 74 | 78 | 84 |
| Arbeitnehmerbeitrag Rentenvers.*) | 518 | 538 | 558 | 577 | 597 | 616 | 636 | 657 | 678 | 700 |
| Arbeitnehmerbeitrag AL/Krankenvers.**) | 526 | 546 | 556 | 556 | 556 | 556 | 556 | 556 | 556 | 556 |
| monatliches Bruttoeinkommen | 5 397 | 5 604 | 5 812 | 6 010 | 6 215 | 6 417 | 6 623 | 6 839 | 7 058 | 7 290 |
| Jahres-Bruttoeinkommen bei 12 Gehältern p. a. | 64 764 | 67 248 | 69 744 | 72 120 | 74 580 | 77 004 | 79 476 | 82 068 | 84 696 | 87 480 |
| zu versteuerndes Jahreseinkommen vor der Finanzierung | 44 872 | 47 754 | 50 649 | 53 405 | 56 259 | 58 750 | 61 222 | 63 814 | 66 442 | 69 226 |
| Einkommensteuer | 7 004 | 7 690 | 8 364 | 9 050 | 9 748 | 10 376 | 11 012 | 11 688 | 12 400 | 13 126 |

*) Stand 1994: 9,60 vH des Bruttoeinkommens, Beitragsbemessungsgrenze 7 600 DM
**) Stand 1994: angen. 9,75 vH des Bruttoeinkommens, Beitragsbemessungsgrenze 5 700 DM

Nachrichtlich:

**Berechnungsgrundlagen zum Grafikteil**
**„Hypothetische Belastung des Eigentümerhaushalts bei einer Inflationsrate von Null"**

**Ausgangsdaten:**

Darlehensbetrag 225 000 DM
Darlehenszinssatz, nominal 4,75 % p. a.
Monatlicher Zins- und Tilgungsbeitrag 1 234 DM
Laufzeit des Darlehens 27 Jahre

Nettoeinkommen und Instandhaltungsaufwendungen steigen jährlich um 0,4 vH.

| Jahr | Nettoeinkommen *) DM | Annuitäten DM | Instandhaltungsrücklage DM |
|---|---|---|---|
| 1 | 44 664 | 14 808 | 1 110 |
| 2 | 44 843 | 14 808 | 1 114 |
| 3 | 45 022 | 14 808 | 1 119 |
| 4 | 45 202 | 14 808 | 1 123 |
| 5 | 45 383 | 14 808 | 1 128 |
| 6 | 45 564 | 14 808 | 1 132 |
| 7 | 45 747 | 14 808 | 1 137 |
| 8 | 45 930 | 14 808 | 1 141 |
| 9 | 46 113 | 14 808 | 1 146 |
| 10 | 46 298 | 14 808 | 1 151 |
| 11 | 46 483 | 14 808 | 1 155 |
| 12 | 46 669 | 14 808 | 1 160 |
| 13 | 46 856 | 14 808 | 1 164 |
| 14 | 47 043 | 14 808 | 1 169 |
| 15 | 47 231 | 14 808 | 1 174 |
| 16 | 47 420 | 14 808 | 1 179 |
| 17 | 47 610 | 14 808 | 1 183 |
| 18 | 47 800 | 14 808 | 1 188 |
| 19 | 47 992 | 14 808 | 1 193 |
| 20 | 48 183 | 14 808 | 1 197 |
| 21 | 48 376 | 14 808 | 1 202 |
| 22 | 48 570 | 14 808 | 1 207 |
| 23 | 48 764 | 14 808 | 1 212 |
| 24 | 48 959 | 14 808 | 1 217 |
| 25 | 49 155 | 14 808 | 1 222 |
| 26 | 49 352 | 14 808 | 1 227 |
| 27 | 49 549 | 14 566 | 1 231 |

*) ohne Sonderzahlungen

**Anhang 5**

## Zur Berechnung der erforderlichen Bruttorendite

Im folgenden wird die Vorgehensweise bei der Berechnung der erforderlichen Bruttorendite für die bei den Berechnungen von Kapitel 8 unterstellten Investitionen und Investorentypen erläutert. Im ersten Abschnitt wird zunächst die zugrundeliegende Methodik dargelegt; ein zweiter Abschnitt beschäftigt sich dann mit den speziellen steuerlichen Regelungen, denen die einzelnen Investitionen und Investorentypen unterliegen.

### Die Methodik der Berechnungen

Die erforderliche Bruttorendite gibt denjenigen internen Zinssatz an, den ein Investitionsprojekt vor Steuern mindestens erwirtschaften muß, damit es nach Steuern die gleiche Verzinsung wie eine Finanzinvestition erwirtschaftet.

Die Berechnungen gliedern sich gedanklich in zwei Schritte: Zuerst muß die interne Nettorendite des realen Investitionsobjekts so angepaßt („kalibriert") werden, daß sie dem Nettozins einer Kapitalmarktanlage entspricht. Dann kann die zugehörige Bruttorendite vor Steuern errechnet werden.

Der erste Schritt – die Kalibrierung der internen Rendite – erfolgt in folgender Weise: Die Höhe des aus dem Investitionsobjekt fließenden realwirtschaftlichen Zahlungsstroms wird so verändert, daß der mit dem Nettozins diskontierte Barwert dieses Stroms abzüglich der Finanzierungslasten und Steuern dem anfänglich eingesetzten Eigenkapital entspricht. Der realwirtschaftliche Zahlungsstrom ist die Differenz zwischen den laufenden Einnahmen und den Ausgaben für Vorprodukte und Löhne – im Falle einer Wohnungsinvestition die Differenz zwischen der Miete und der Summe der Betriebs- und Instandhaltungsaufwendungen. Die Finanzierungslasten bestehen in den Auszahlungen für Zinsen und Tilgung zur Bedienung des anfangs aufgenommenen Kredits, mit Hilfe dessen der Überschuß der Anschaffungsausgabe über das eingesetzte Eigenkapital finanziert wird. Der Nettozins ist der Zins für langfristige Kapitalmarktanlagen nach Abzug der persönlichen Einkommensteuer und der Vermögensteuer.

In einem zweiten Schritt werden die Steuern und die finanziellen Zahlungsströme ignoriert, und es wird die Bruttorendite errechnet, die die Anschaffungsausgabe (Eigen- und Fremdkapital) in Form des realwirtschaftlichen Zahlungsstroms erwirtschaftet. Konkret wird jener Diskontierungszinssatz gesucht, der den Barwert dieses Zahlungsstroms den Anschaffungsausgaben gleichmacht. Der Diskontierungszins mit dieser Eigenschaft ist die erforderliche Bruttorendite des eingesetzten Kapitals. (Die erforderliche Bruttorendite entspricht dem Wertgrenzprodukt des Kapitals in volkswirtschaftlicher Terminologie.)

### Die steuerliche Behandlung der Investitionen und der Investorentypen

Die Rechenergebnisse hängen entsprechend von der Belastung der Kapitalmarktanlage und von der Besteuerung der Sachinvestition ab.

Folgende Steuern können auf der Unternehmens- und auf der Haushaltsebene anfallen:

— Persönliche Einkommensteuer. Der Einkommensteuersatz beträgt 53 vH. Mit diesem Satz werden die Gewinne der Investitionen der Privatanleger besteuert. Dasselbe gilt für die Gewinne aus den Investitionen der Kapitalgesellschaften, da angenommen wird, daß sämtliche Gewinne ausgeschüttet werden.

— Vermögensteuer der natürlichen Person. Der Vermögensteuersatz der natürlichen Person beträgt 5 vT. Die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer sowohl bei der juristischen als auch der natürlichen Person ist – jeweils abzüglich des Fremdkapitalbestands – im Falle der Kapitalmarktanlage der Kurswert des Wertpapiers, im Falle der industriellen Anlage der steuerbilanzielle Wert und bei Investitionen in Gewerbe- und Mietwohnungsneubauten der Einheitswert. Bei Immobilien wird der heutige Einheitswert, der 20 vH der Anschaffungskosten beträgt, mit der Inflationsrate indexiert, um den Effekt möglicher Steuerreformen zu berücksichtigen. Es ist nicht plausibel, über Anlageperioden von 70 Jahren eine nominale Konstanz der einheitswertabhängigen Steuerlasten zu unterstellen.

— Vermögensteuer der juristischen Person (Kapitalgesellschaft). Der Vermögensteuersatz der juristischen Person beträgt 6 vT. Die Bemessungsgrundlage gleicht der der natürlichen Person. Die Steuer tritt zu der persönlichen Vermögensteuer hinzu.

— Gewerbeertragsteuer. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbeertragsteuer ist der steuerliche Gewinn zuzüglich 50 vH der Fremdkapitalzinsen. Der Gewerbeertragsteuersatz beträgt 15 vH (Produkt aus Hebesatz von 300 vH und Steuermeßzahl von 5 vH). Die Gewerbeertragsteuer ist von „sich selbst" und von der Einkommensteuer abzugsfähig.

— Gewerbekapitalsteuer. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbekapitalsteuer ist der steuerbilanzielle Wert des Investitionsobjekts abzüglich 50 vH des Fremdkapitalbestands. Der Gewerbekapitalsteuersatz beträgt 6 vT (Produkt aus Steuermeßzahl 2 vT und Hebesatz 300 vH). Die Gewerbekapitalsteuer ist von der Einkommensteuer und der Gewerbeertragsteuer abzugsfähig.

— Grundsteuer. Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist der Einheitswert der Immobilie. Der Grundsteuersatz beträgt rund 1 vH (Produkt

aus Steuermeßzahl circa 3,3 vT und Hebesatz 300 vH).

— Grunderwerbsteuer. Der Grunderwerbsteuersatz beträgt 2 vH. Die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer sind die Anschaffungskosten. Die Grunderwerbsteuer fällt beim Neubau nicht an, wenn der Investor selbst der Bauherr ist. Bei den Berechnungen wird unterstellt, daß die Grunderwerbsteuer nur den Verkauf der gebrauchten Immobilie belastet. Die Grunderwerbsteuerzahlungen erhöhen die Bemessungsgrundlage für die steuerliche Abschreibung.

Es wird unterstellt, daß die Investoren zu jedem Zeitpunkt genügend hohe anderweitige Einkünfte erzielen, um steuerliche Verluste sofort verrechnen zu können. Zudem wird angenommen, daß die Investoren mit anderen Objekten vermögensteuerpflichtig sind; eine temporär negative Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer aus der betrachteten Investition senkt damit die insgesamt anfallenden Vermögensteuerzahlungen.

Folgende Regelungen bezüglich der steuerlichen Behandlung wurden bei den unten angeführten Investitionen und Investorentypen angenommen:

1. Finanzinvestition, Privatanleger:

   Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer der natürlichen Person.

2. Industrielle Anlage, Kapitalgesellschaft:

   Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer der natürlichen und der juristischen Person, Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer.

   Für die steuerlichen Abschreibungen wurde unterstellt, daß die Unternehmung die optimalen Mischung zwischen degressiver und linearer AfA wählt.

3. Gewerbebau, Kapitalgesellschaft:

   Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer der natürlichen und der juristischen Person, Grundsteuer.

   Die betrachtete Kapitalgesellschaft kann die Sonderregelung des § 9 Nr. 1 GewStG (Immobilienprivileg) geltend machen; sie ist von der Gewerbeertragsteuer befreit. Statt der Gewerbekapitalsteuer fällt für Immobilien die Grundsteuer an.

   Die Anschaffungskosten werden gemäß § 7 IV EStG über 25 Jahre linear mit 4 vH p. a. abgeschrieben.

4. Mietwohnungsneubau, Kapitalgesellschaft:

   Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer der natürlichen und der juristischen Person, Grundsteuer.

   Die steuerliche Behandlung der durch eine Kapitalgesellschaft errichteten Mietwohnung gleicht der einer Kapitalgesellschaft, die in einen Gewerbebau investiert. Sie unterscheidet sich lediglich bezüglich der steuerlich zulässigen Abschreibung, die gemäß § 7 V EStG degressiv innerhalb von 40 Jahren vorgenommen werden darf.

   Im Falle des Zwischenverkaufs wird die Grunderwerbsteuer erhoben. Buchgewinne, die ebenfalls ausgeschüttet werden, müssen mit dem Gewerbeertragsteuersatz und dem persönlichen Einkommensteuersatz versteuert werden. Die Erwerber der gebrauchten Immobilie, die in allen Fällen annahmegemäß demselben Investorentypus angehören wie der Verkäufer, können die Immobilie mit einem Satz von 2 vH pro Jahr abschreiben. Da der letzte Erwerber der Wohnung (nach 60 Jahren) die Immobilie in den verbleibenden 10 Jahren nicht mehr voll abschreiben kann, wurde unterstellt, daß während dieses Zeitraums jedes Jahr 10 vH der Anschaffungskosten abgesetzt werden dürfen.

5. Mietwohnungsneubau, Privatanleger:

   Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer der natürlichen Person, Grundsteuer.

   Der Privatanleger, der in einen Mietwohnungsneubau investiert, wird in ähnlicher Weise behandelt wie die unter 4. beschriebene Kapitalgesellschaft. Allerdings entfällt die Vermögensteuer der juristischen Person und Veräußerungsgewinne des Verkäufers beim Zwischenverkauf werden nicht besteuert.

6. Modernisierung, Privatanleger:

   Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer.

   Die Modernisierungsinvestition unterscheidet sich von den vorher beschriebenen Investitionen insofern, als nun angenommen wird, daß sich die zu modernisierende Immobilie bereits im Eigentum des Investors befindet. Der zusätzliche realwirtschaftliche Zahlungsstrom, das heißt die durch die Investition ermöglichte Mieterhöhung, muß nun also alle zusätzlichen Kosten, die durch die Investition hervorgerufen werden, barwertmäßig abdecken. Zu den zusätzlichen Kosten zählen auch die zusätzlichen Steuerzahlungen, die durch die Modernisierungsinvestition induziert werden.

   Es wurde angenommen, daß durch diese Investition zusätzliche positive Vermögen- und Grundsteuerzahlungen nicht hervorgerufen werden. Trotz der Modernisierung der Immobilie bleibt ihr Einheitswert, der die Besteuerungsgrundlage für die Vermögen- und die Grundsteuer bildet, in dem angenommenen Fall konstant. Folglich wird die Modernisierungsinvestition weder mit zusätzlicher Grundsteuer noch mit zusätzlicher Vermögensteuer belastet. Allerdings senkt die Fremdkapitalaufnahme die Bemessungsgrundlage anderer steuerpflichtiger Vermögensgegenstände, so daß die Investition letztendlich zu einer Vermögensteuerentlastung führt.

   Die Abschreibung erfolgt gemäß § 7 IV EStG über 50 Jahre mit 2 vH per annum. Im Falle des Zwischenverkaufs darf der letzte Erwerber (nach 40 Jahren) die Immobilie in den verbleibenden 10 Jahren mit 10 vH pro Jahr abschreiben.

7. Erhaltungsaufwand, Privatanleger:

   Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer.

   Die Investition, die steuerlich als Erhaltungsaufwand geltend gemacht werden kann, ist annähernd gleich modelliert wie die Modernisierungsinvestition. Auch hier muß die Mieterhöhung für die Immobilie, die sich schon vor Durchführung der Investition im Besitz des Investors befand, alle zusätzlichen Kosten abdecken. Analog zu der unter 6. ausgeführten Argumentation verändert sich der Einheitswert durch die Erhaltungsinvestition nicht, so daß keine zusätzlichen Grundsteuer- und (positiven) Vermögensteuerzahlungen hervorgerufen werden.

   Allerdings darf Erhaltungsaufwand gemäß § 9 EStG steuerlich sofort abgesetzt werden und muß nicht über einen Zeitraum von 50 Jahren abgeschrieben werden. In den Modellrechnungen bedeutet dies, daß der Investor zum Besteuerungszeitpunkt, genauer: ein Jahr nach dem Investitionszeitpunkt, die gesamten Investitionsausgaben mit anderen positiven Einkünften verrechnen kann.

# Verbände, Institutionen und Persönlichkeiten, die sich an der schriftlichen Anhörung der Expertenkommission Wohnungspolitik beteiligt haben

Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e. V.
Bundesverband freier Wohnungsunternehmen e. V.
Deutsches Volksheimstättenwerk e. V.
Deutscher Siedlerbund - Gesamtverband für Kleinsiedlungen und Eigenheim e. V.
Bundesverband Deutscher Siedler und Eigenheimer e. V.
Katholischer Siedlungsdienst e. V.
Deutscher Mieterbund e. V.
Bundesverband Ring Deutscher Makler (RDM) e. V.
Verein der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft e. V.
Deutsche Bundesbank
Bundesverband Deutscher Banken e. V.
Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.
Verband Deutscher Hypothekenbanken e. V.
Verband der Privaten Bausparkassen
Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
Vereinigung Stadt-, Regional- und Landesplanung e. V.
Deutscher Industrie- und Handelstag
Deutscher Gewerkschaftsbund
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V.
Zentralverband des Deutschen Baugewerbes
Bundesverband Deutscher Fertigbau e. V.
Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden
Bund der Steuerzahler
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband e. V.
Deutsche Steuer-Gewerkschaft
Deutscher Caritasverband e. V.
Reichsbund der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen e. V.
Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen e. V.
Familienbund der Deutschen Katholiken e. V.
Verband alleinstehender Mütter und Väter - Bundesverband e. V.
Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisation
Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.
Bundesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte e. V.
Naturschutzbund Deutschland e. V.
Baden-Württemberg, Innenminister
Bayern, Staatsminister des Innern
Brandenburg, Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr
Freie Hansestadt Bremen, Senator für das Bauwesen
Freie und Hansestadt Hamburg, Baubehörde
Hessen, Minister für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz
Niedersachsen, Sozialminister
Saarland, Minister der Finanzen
Sachsen-Anhalt, Minister des Innern
Schleswig-Holstein, Innenminister
Thüringen, Innenminister
Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister (Senatoren) der Länder (ARGEBAU)
Deutscher Städtetag
Deutscher Städte- und Gemeindebund
Sozialdemokratische Gemeinschaft Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e. V.
Die Grünen
Hubert Blank, Richter am Landgericht
Prof. Dr. Axel Börsch-Supan, Mannheim
Prof. Dr. Stefan Homburg, Köln und Magdeburg
Prof. Dr. Erika Spiegel, Hamburg

## In Auftrag gegebene Gutachten

| | |
|---|---|
| Prof. Dr. Buchholz, Frankfurt/Oder, und Dr. Hubert, Berlin: | Besteuerung und Förderung im Vergleich verschiedener Anlageformen |
| GfW Bochum: | Die Bestimmungsgründe des Investitionsverhaltens auf dem Mietwohnungsmarkt |
| Prof. Dr. Stahl, Mannheim: | Unvollkommenheiten der Anpassung zwischen Teilmärkten im Wohnungsmarkt (Filtering) |
| F+B Forschung und Beratung, Hamburg: | Praxis der Vergleichsmietenermittlung |
| Dr. Niederberger, Darmstadt: | Kündigungs- und Konfliktverhalten |
| Dr. Hubert, Berlin: | Auswirkungen von Mietrecht und Kündigungschutz |
| Prof. Dr. Börsch-Supan, Mannheim: | Wohngeld und Wohnverhalten |
| Prof. Dr. Homburg, Magdeburg: | Staatseingriffe auf dem Wohnungsmarkt und Marktunvollkommenheiten – Miete versus Selbstnutzung |
| Dr. Ulbrich, Darmstadt: | Instrumente der Wohnungsbauförderung |
| Dr. Keuschnigg, Wien: | Anstoß- und Mitnahmeeffekte sowie Preis- und Mengeneffekte der Wohnbauförderung |
| Prof. Dr. van Weesep, Utrecht: | A comparative Study of Financial Housing Instruments in Selected Industrialized Countries: Inventory and Prospects |
| Prof. Dr. Schuppert, Berlin: | Die föderale Struktur der Wohnungspolitik<br>Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten |
| Prof. Dr. Oberhauser, Freiburg: | Die föderale Struktur der Wohnungspolitik<br>Finanzwissenschaftliche Überlegungen |
| Dr. Matznetter, Wien: | Internationaler Vergleich von Wohneigentumsquoten |
| GISS, Bremen: | Wirkungsanlyse wohnungs- und sozial-politischer Maßnahmen zur Sicherung der Wohnungsversorgung sozial und wirtschaftlich benachteiligter Haushalte |

# Wohnungspolitik für die neuen Länder

## Vorwort

Die Expertenkommission Wohnungspolitik ist von der Bundesregierung beauftragt worden, auf der Basis einer umfassenden Analyse Vorschläge für die effiziente Nutzung wohnungspolitischer Instrumente auszuarbeiten und hierzu bis zum Ende des Jahres 1994 ein Gutachten zu erstellen. Es wurde der Kommission überlassen, innerhalb dieses Rahmens eigene Prioritäten zu setzen.

Die Kommission hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und parallel zur Arbeit am Hauptgutachten ein Thema bearbeitet, das auch im Mandat der Bundesregierung besonders hervorgehoben wurde: die wohnungswirtschaftlichen Probleme in den neuen Ländern. Diese Probleme sind vielfältig und schwierig. Sie haben ihre eigenen Akzente. Deshalb wurde ihre Analyse in diesem Sondergutachten zusammengefaßt.

Die Wohnungsinvestitionen sind zwar angesprungen, aber immer noch liegt vieles im Argen. Der marode Wohnungsbestand, den die DDR hinterlassen hat, bedarf der Erneuerung, wenn er nicht endgültig dem Verfall preisgegeben werden soll. Auch haben es jene, denen es gelang, das Joch des Kommunismus abzuschütteln, verdient, daß alle Möglichkeiten realisiert werden, ihre Lebensqualität im Hinblick auf die Wohnraumversorgung zu verbessern. Das Sondergutachten beschreibt Wege zur Beschleunigung des Wiederaufbaus in den neuen Ländern und zur Verbesserung der Wohnungsversorgung für breite Kreise der Bevölkerung.

Die Kommission hat sich ihre Meinung nach eingehenden Besichtigungen vor Ort, vielen Gesprächen mit Sachverständigen und intensiven internen Diskussionen gebildet. Sie hofft, bei aller Betonung der Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz die soziale Dimension der Thematik nicht aus den Augen verloren zu haben. Die Überlegungen der Kommission zur Privatisierung der Wohnungsbestände und zur Einführung eines neuen Sonderwohngeldes sollten in diesem Sinne interpretiert werden.

Der Dank der Kommission gilt der Geschäftsstelle im Bauministerium, vertreten durch Ministerialrätin Astrid von Neubeck-Hohlefelder, sowie den Assistenten der Kommission, Diplom-Volkswirt Barthold Albrecht, Rechtsreferendar Peter Lüdeman und Diplom-Volkswirt Ulrich Scholten. Letzterer hat sich bei der Arbeit besonders hervorgetan und in vielerlei Hinsicht zum Gelingen des Werkes beigetragen. Dank gebührt auch den Mitarbeitern des *CES* in München, die bei den statistischen Arbeiten und den Recherchen behilflich waren.

Bonn, den 15. Oktober 1994

**Prof. Dr. Hans-Werner Sinn (Vorsitzender)**
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, *CES,* Universität München

**Hermann Fenbert**
Vorstandsmitglied der Bausparkasse Schwäbisch Hall AG, Schwäbisch Hall

**Prof. Dr. Wolfgang Jakob**
Professor für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Steuerberater, Universität Augsburg

**Prof. Dr. Hans Heinrich Nachtkamp**
Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft und Wohnungswirtschaftslehre, Universität Mannheim

**Diplom-Volkswirt Ulrich Pfeiffer**
Geschäftsführer empirica, Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH, Bonn

**Dr. Edmund Schunk**
Geschäftsführer des Instituts für Regional- und Baumarktentwicklung GmbH, Leipzig

**Dr. Paul Siebertz**
Stellvertretendes Vorstandsmitglied der Bayerischen Vereinsbank AG, München

**Prof. Dr. Olaf Sievert**
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig

**Prof. Dr. Jürgen Sonnenschein (stellvertretender Vorsitzender)**
Professor für Bürgerliches Recht, Handelsrecht, Wirtschaftsrecht und Steuerrecht, Universität Kiel

**Diplom-Ingenieur Ludwig Staender**
Vorstandsvorsitzender der VEBA Immobilien AG, Bochum

**Bauingenieur Dietrich Steffens**
Geschäftsführender Gesellschafter der Wohnungsunternehmen Steffens, Düsseldorf

**Prof. Dr. Horst Tomann**
Professor für Volkswirtschaftslehre, Freie Universität Berlin

**Dr. Uwe Wullkopf**
Geschäftsführer des Instituts Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Inhaltsverzeichnis

# Kurzfassung des Sondergutachtens

Die Wohnungswirtschaft der neuen Länder entwickelt sich rasch, doch der Nachholbedarf ist groß. Umfangreiche Plattenbausiedlungen und abgewohnte Altbauten sind ein Erbe, das auch von einer leistungsfähigen Marktwirtschaft nicht über Nacht in Ordnung gebracht werden kann. Die Schwäche der zentral verwalteten Wohnungswirtschaft der DDR rührte daher, daß sich die Wohnungsbestände großenteils in staatlicher Hand befanden — ein Zustand, an dem sich bis heute nicht sehr viel geändert hat. Die Kommission plädiert dafür, die Privatisierung rasch voranzutreiben, um Grundbedingungen der Marktwirtschaft herzustellen.

Damit für die Modernisierung der Altbestände die richtigen Anreize entstehen, ist es zudem erforderlich, daß Mietbegrenzungen, die über die Vergleichsmietenregelung selbst hinausgehen, abgeschafft werden. Dies betrifft § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes, nach dem die Miete das Vergleichsmietenniveau nicht einmal beim Beginn eines Mietverhältnisses um 20 vH überschreiten darf, und es betrifft die Kappungsgrenze des Miethöhegesetzes, die die möglichen Mieterhöhungen innerhalb bestehender Verträge auf 20 vH oder 30 vH in einem Dreijahreszeitraum begrenzt.

Die Vergleichsmietenregelung sollte durch die Erstellung von Mietspiegeln für die neuen Länder komplettiert werden. Die Schwierigkeit bei einer solchen Lösung besteht darin, daß die Marktmieten, die in solche Mietspiegel normalerweise Eingang finden, im Osten noch nicht ausreichend vorhanden sein dürften. Eine Notlösung sieht die Kommission in der Einrichtung relativer Mietspiegel, die auf der Basis vergleichbarer Strukturmerkmale aus Westdeutschland, angepaßt an die spezifischen Probleme Ostdeutschlands, entwickelt werden können.

Was die Herstellung privatwirtschaftlicher Eigentumsstrukturen betrifft, so plädiert die Kommission zunächst für Korrekturen am Restitutionsprozeß. Zum einen hält sie es für erforderlich, das Investitionsvorranggesetz auf vermieteten Wohnraum auszuweiten. Diese Ausweitung würde die derzeit noch zu beobachtende Blockade bei schwierigen Restitutionsfällen überwinden helfen und die Modernisierung der Bausubstanz beschleunigen. Zum anderen schlägt die Kommission die Gründung lokaler Abwicklungsgesellschaften vor, deren Aufgabe es ist, die Privatisierung der Restitutionsobjekte voranzutreiben. Die Abwicklungsgesellschaften sollen helfen, die Restitution durch Klärung der Rechtsverhältnisse zu forcieren und die Veräußerung nach dem novellierten Investitionsvorranggesetz zu erleichtern. Sie sollen versuchen, mit Hilfe von Erbbaurechtsverträgen einen Ausgleich zwischen Anspruchsstellern und Investoren herbeizuführen, und sie sollen durch die Vermittlung von Bürgschaften der öffentlichen Hand einen Beitrag zur Lösung der Sicherungsproblematik leisten.

Ergänzend zu diesen Hauptvorschlägen entwickelt die Kommission im vierten Kapitel des Gutachtens eine Reihe von Detailvorschlägen zur Beschleunigung der Vermögenszuordnungen, der Baugenehmigungen und anderer mit Bauvorhaben verbundener Verwaltungsakte.

Zusätzlich zu den Korrekturen am Restitutionsprozeß empfiehlt die Kommission, die Privatisierung dadurch zu beschleunigen, daß in größerem Umfang als bisher vorgesehen Wohnungen an Mieter verkauft werden. Dabei sollte ein Preisnachlaß von 200 DM pro Quadratmeter gegenüber den Verkehrswerten gewährt werden. Die Wohneigentumsquote in den neuen Ländern ist derzeit nur halb so hoch wie in den alten Ländern. Eine rechtliche Privatisierungsverpflichtung für die kommunalen Wohnungsgesellschaften, die durch einen Preisnachlaß für die Mieter ergänzt wird, könnte eine deutliche Beschleunigung des bislang enttäuschend verlaufenden Privatisierungsprozesses bedeuten.

Die Meinungen in der Kommission zur Bedeutung der Privatisierung zugunsten der Mieter waren geteilt. Ein Kommissionsmitglied spricht sich gegen eine rechtliche Privatisierungsverpflichtung der Gemeinden aus, mehrere andere Kommissionsmitglieder schlagen als ergänzende Maßnahme die Umwandlung der kommunalen Wohnungsgesellschaften in Aktiengesellschaften und die Verteilung eines Teils der Aktien an die Mieter, die beim Wohnungsverkauf nicht zum Zuge kommen, vor. Alle Kommissionsmitglieder sind der Meinung, daß es ein erstrebenswertes Ziel ist, einen möglichst großen Anteil der kommunalen Wohnungsbestände in die Hände ehemaliger Mieter zu überführen, freilich ohne dadurch das wünschenswerte Engagement privater Investoren zu beeinträchtigen.

Neben den Grundvoraussetzungen für eine funktionierende Wohnungswirtschaft — Privatisierung und Mietliberalisierung — müssen auch die steuerlichen Bedingungen für eine flächendeckende Entwicklung der Bautätigkeit erfüllt sein. Während die öffentlichen Bürgschaften und Kreditprogramme gut dimensioniert und zielgerichtet eingesetzt sind, gehen von den Abschreibungsregeln des Steuerrechts Anreizwirkungen aus, deren Zielgenauigkeit sich noch verbessern läßt. Die Regelungen des Fördergebietsgesetzes, die mit dem Ende des Jahres 1996 auslaufen, sollten nicht verlängert werden. Dieses Gesetz hat seine Anstoßfunktion erfüllt und sollte nun durch Maßnahmen ersetzt werden, die zielgenauer auf die speziellen Probleme ostdeutscher Investoren zugeschnitten sind. Die Abschreibungsmöglichkeiten führen in aller Regel zu steuerlichen Verlusten. Solche Verluste können aber nur dann steuermindernd

geltend gemacht werden, wenn andere Einkünfte zur Verrechnung zur Verfügung stehen — eine Bedingung, die gerade in den neuen Ländern allzu häufig nicht erfüllt ist. Zur Kompensation der fehlenden Möglichkeiten zum Verlustausgleich stellt die Kommission zwei alternative Zulagenmodelle zur Diskussion. Beim weitergehenden Modell werden die steuerlichen Verluste in voller Höhe bezuschußt, beim engeren Modell wird nur jener Teil dieser Verluste, der auf den Unterschied zwischen der beschleunigten und der linearen Abschreibung zurückzuführen ist, bezuschußt. Die Kommission befürwortet das erste Modell für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, wie sie von Privatvermietern erzielt werden, das zweite jedoch für gewerbliche Vermietereinkünfte, wie sie bei Kapitalgesellschaften anfallen. Ein Kommissionsmitglied kann sich einer Empfehlung für das erste Modell nicht anschließen.

Auch Selbstnutzer, die aus ähnlichen Gründen die Möglichkeiten des § 10e EStG nicht in Anspruch nehmen können, sollten die Möglichkeit erhalten, stattdessen eine äquivalente Zulage in Anspruch zu nehmen. Selbstnutzer sollten im übrigen durch eine Erhöhung der Höchstgrenzen für prämienbegünstigte Sparbeiträge in stärkerem Maße gefördert werden, als es derzeit der Fall ist.

Die Vorschläge der Kommission sind von dem Vertrauen getragen, daß in einer Vergrößerung des Wohnungsangebotes und der Herstellung eines funktionstüchtigen Wohnungsmarktes der auf die Dauer bestmögliche Mieterschutz liegt. Die Kommission verkennt jedoch nicht, daß der derzeitige Transformationsprozeß in den neuen Ländern ganz erhebliche Härten für weite Bevölkerungskreise mit sich bringt. Wenn solche Härten sich in einer erhöhten Mietbelastung zeigen, empfiehlt sie deshalb, ein Sonderwohngeld zu zahlen, das nach dem Auslaufen des zur Zeit noch geltenden Übergangssystems additiv zu dem normalen Wohngeld nach westdeutschem Muster hinzutritt. Das neue Sonderwohngeld soll so konstruiert werden, daß es speziell auf Belastungsänderungen anspricht und sich selbsttätig abbaut, wenn im Zeitablauf keine erneuten Belastungsänderungen auftreten.

**Erstes Kapitel:**

# Wohnungswirtschaft und Systemwandel in den neuen Ländern

**1001** Die Ineffizienz der kommunistischen Wirtschaftsform hat den politischen Zusammenbruch der DDR wesentlich bewirkt. Hierbei spielte auch der schlimme Zustand der Wohnungen eine Rolle. Die entscheidende, die Wende einleitende Demonstration des 9. Oktober 1989 fand in Leipzig statt. Dort, wo der Krieg vergleichsweise große Teile der einst wohlhabenden Stadt unversehrt gelassen hatte, war die Unfähigkeit des Systems, die existierende Bausubstanz zu bewahren und weiterzuentwickeln, besonders augenfällig geworden.

Mit dem politischen Zusammenbruch kam der wirtschaftliche Zusammenbruch, und er kam in einer Schärfe, wie ihn wohl kaum jemand erwartet hatte. Bald die Hälfte des Sozialproduktes und zwei Drittel der Industrieproduktion gingen verloren. Die Industriebeschäftigung sackte auf ein Fünftel ihres ursprünglichen Wertes ab, und die Gesamtbeschäftigung fiel auf knapp zwei Drittel. Niemals zuvor hat es zu Friedenszeiten einen ähnlich dramatischen Zusammenbruch der Industrie gegeben. Die Bürger der neuen Länder haben beim Übergang zur Marktwirtschaft hohe Anpassungskosten zu tragen, aber sie haben auch die Chance, ihren Platz in einem langfristig prosperierenden neuen Gemeinwesen zu finden. Auch die Wohnungswirtschaft hat eine hohe Verantwortung dafür, daß diese Chance genutzt werden kann.

## I. Sanierung und Neubau

**1101** Zunächst einmal ist es die Aufgabe der Wohnungswirtschaft, die Mängel der Wohnungsversorgung selbst zu beheben. Instandsetzung, Modernisierung und Neubau von Wohnungen sind Ziele, die ihre überragende Bedeutung durch die so lange mißachteten und nun drängenden Präferenzen der Bürger der neuen Länder erhalten.

Ehemals wertvolle Immobilienbestände, die zu einem erheblichen Teil noch aus der Gründerzeit stammen, sind über Jahrzehnte vernachlässigt worden und müssen dringend erneuert werden. Einfühlsame und stilgerechte Renovierungen werden die Attraktivität der ostdeutschen Städte heben und erheblich zur Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung beitragen.

Die überwiegend in Plattenbauweise erstellten Wohnblocks und Trabantenstädte, die nach wie vor als attraktiv gelten, verlangen ebenfalls massive Aufwendungen. Umfangreiche Renovierungs- und Modernisierungsinvestitionen sind nötig, um den Standard dieser Wohnanlagen zu heben und gravierende Bauschäden zu beseitigen. Ein Abriß und ein Ersatz durch Neubauten ist trotz des schlechten Zustandes der DDR-Bauten nur in wenigen Fällen eine realistische Alternative. Zwischen den Neubaukosten und den Kosten einer Sanierung liegt in aller Regel eine zu große Spanne. Neubau ist allerdings nötig, vor allem für die zügige Erweiterung des Wohnungsbestandes in bislang unterentwickelten Kategorien, zu denen besonders Eigenheime und Eigentumswohnungen gehören. Die Probleme, die sich bei der Erneuerung und Erweiterung des Wohnungsbestandes der neuen Länder stellen, werden im zweiten Kapitel ausführlich erörtert.

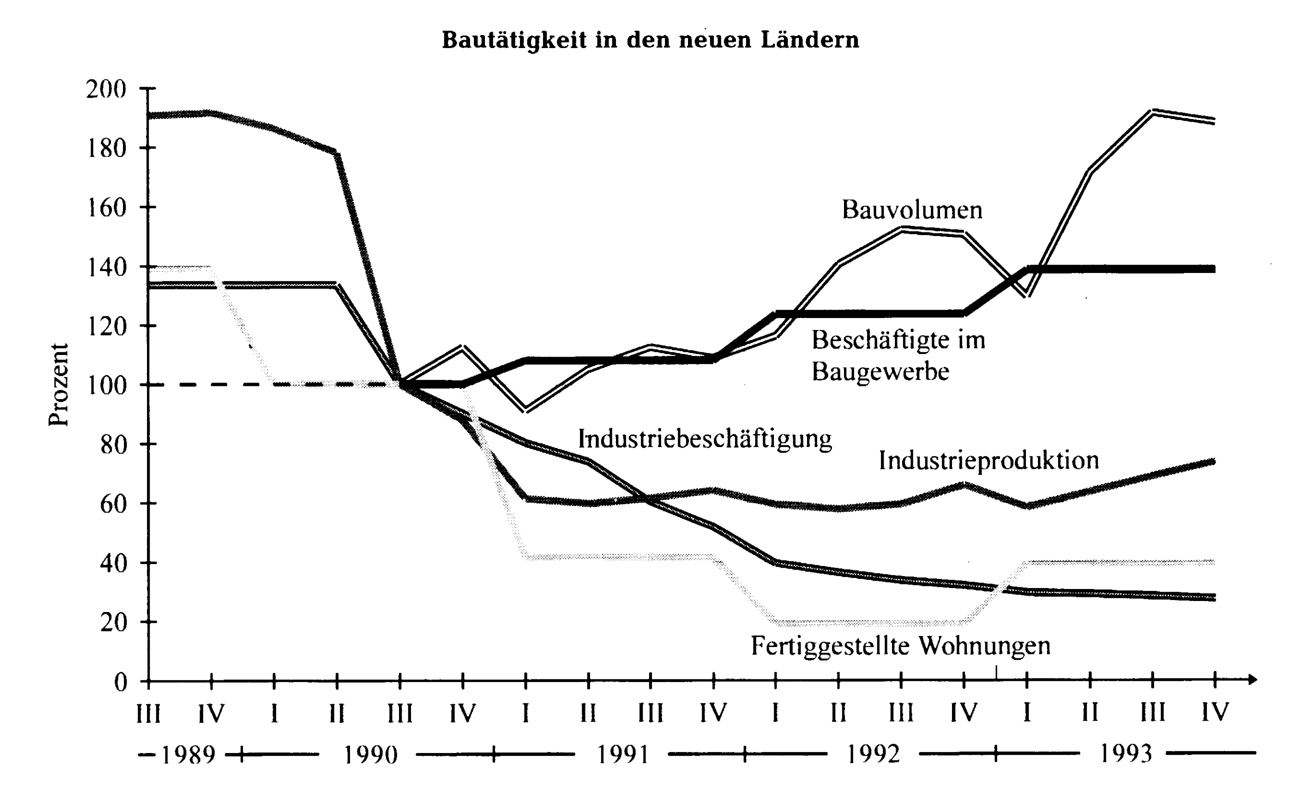
**1102** Zur Belebung der Bautätigkeit sind alle Finanzierungsmodelle und alle Investoren willkommen. Investitionen der Restitutionsberechtigten sind genauso nützlich wie Engagements der Wohnungsgesellschaften, und zukünftige Eigenheimbesitzer sind nicht weniger zu ermuntern als Mieter, die ihre Wohnungen als Eigentümer übernehmen wollen. Die Last des Wiederaufbaus der neuen Länder kann nur von vielen Schultern gemeinsam getragen werden, und der Aufbau muß schnell geschehen. Der Verfall der Altbausubstanz schreitet unaufhaltsam voran und kann nur mit größter Anstrengung gebremst werden.

**1103** Der Zusammenbruch des alten Systems hat auch für die Bauwirtschaft Veränderungen mit sich gebracht. Die Beschäftigung im Baugewerbe und das Bauvolumen sind im Gegensatz zur Industriebeschäftigung und zur Industrieproduktion deutlich gestiegen (Abbildung 1.1).

Abgenommen hat nur die Anzahl der fertiggestellten Wohnungen. Während im Jahr 1989 immerhin 83 000 neue Wohnungen (oder 5,9 Mio. Quadratmeter Wohnfläche) gebaut wurden, konnten im Jahr 1992 nur noch rund 11 000 (1,0 Mio. $m^2$) hergestellt werden. Diese Zahl hat sich im Jahr 1993 bereits mehr als verdoppelt. Hinzu kommt, daß sich das effektive Angebot im Wohnungsbestand u. a. aufgrund des Rückgangs der Leerstände deutlich erhöht hat. Das Schwergewicht der Wohnungsinvestitionen liegt heute im Bereich der Instandsetzung und Modernisierung. Die Qualität der Neubauten ist heute deutlich höher als zu DDR-Zeiten. Die Baugenehmigun-

Abbildung 1.1:

**Bautätigkeit in den neuen Ländern**




Quellen: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden und Berlin; Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Legende: Die „Industrie" ist das „verarbeitende Gewerbe" nach Definition des Statistischen Bundesamtes. Die „Industrieproduktion" entspricht der „Nettoproduktion des verarbeitenden Gewerbes". Die Zahlen für die Industrieproduktion vor dem III. Quartal 1990 beruhen auf Berechnungen des DIW. Die Kurve „Beschäftigte im Baugewerbe" umfaßt jahresdurchschnittlich die gesamten Beschäftigten im Bauhauptgewerbe und im Ausbaugewerbe. Die Beschäftigtenzahl für 1989 basiert auf einer vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen Rückrechnung der Beschäftigtenstatistik gemäß der für die Bundesrepublik verwendeten Systematik der Wirtschaftszweige. Index: 3. Quartal 1990 = 100.

gen, die den Fertigstellungen vorauseilen, zeichnen ebenfalls ein günstiges Bild. Während 1992 knapp 26 000 Bauvorhaben genehmigt wurden, waren es im Jahr 1993 bereits rund 83 000. Für 1994 kündigt der bisherige Verlauf noch einmal eine Verdoppelung dieser schon hohen Zahl an. Es wäre nicht überraschend, wenn demnächst selbst Rekordzahlen der DDR-Zeit, was die Baufertigstellungen angeht, übertroffen werden.

Eine günstige Entwicklung zeigt sich bislang vor allem bei der Altbaurenovierung in den Stadtzentren, den großen Verbrauchermärkten am Rande der Städte und im Straßenbau. Ausgehend von dem niedrigen Niveau, das im ersten Quartal nach der Wirtschafts- und Währungsunion erreicht war, ist es bis zum Ende des Jahres 1992 insgesamt zu einem Anstieg des realen Bauvolumens um 50 vH und bis Ende 1993 gar um 90 vH gekommen. Die Anpassungskrise im Baugewerbe scheint überwunden zu sein. Der Bausektor ist weniger als andere Sektoren dem überregionalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Es überrascht nicht, daß der Aufschwung dort beginnt.

**1104** In Anbetracht der starken Zuwächse bei der Bautätigkeit und der weithin zunehmenden Kapazitätsauslastung der Baufirmen wird seit längerem mehr und mehr schon von einem Bauboom in Ostdeutschland gesprochen. Wer damit Sorgen zum Ausdruck bringen wollte, dies müßte im Ganzen bald zu Übertreibungen in der Baukonjunktur führen, unterschätzte freilich die nach wie vor großen Spielräume für eine Kapazitätsausweitung. Die Sorgen der meisten Menschen im Osten sind daher verständlicherweise noch immer ganz andere. Sie sehen, wohin sie schauen, unbefriedigten Baubedarf, Menschen, die in unwürdigen Wohnungen leben, alte Bausubstanz, die weiter verfällt, ein Heer von Arbeitslosen aller Berufe, die, statt dem Staat zur Last zu fallen, arbeiten wollen und es zu einem erheblichen Teil auch in der Bauwirtschaft tun könnten, nötigenfalls nach entsprechender Umschulung. Warum, so fragen viele, bringt die Marktwirtschaft es nicht zuwege, daß eben dies geschieht.

Die Antwort ist teilweise bitter. Eine Marktwirtschaft befriedigt zwar ungemein viele Wünsche, Voraussetzung ist jedoch, daß man sie sich leisten kann, was nichts anderes besagt, als daß man selbst etwas zu bieten haben muß, das denjenigen, der einem die eigenen Wünsche erfüllt, in die Lage versetzt, seinerseits im gleichwertigen Maße offene Wünsche zu be-

friedigen. Diese Voraussetzung ist aber weithin nicht erfüllt. So werden Wohnungen modernen Standards vorläufig nur in vergleichsweise geringer Zahl bereitgestellt, weil die Menschen sie nicht bezahlen können. Wohnungen hingegen, die die Menschen schon bezahlen können, werden nicht gebaut, weil sie allen möglichen Normen und Konventionen nicht genügen. Und wo sie gebaut werden dürfen, finden sich keine Investoren dafür, weil diese wissen, daß sie in einer Reihe von Jahren, wenn eine weitgehende Angleichung der Einkommen an westliche Einkommen erreicht ist, keine ausreichende Nachfrage nach Wohnungen minderen Qualitätsstandards mehr finden werden.

Die ganze Antwort ist dies jedoch nicht. Es gibt vielfältige Wege, auf denen die Marktwirtschaft Lösungen findet. Gerade in Ostdeutschland sollte es möglich sein, Spannungen zwischen der nachgefragten und der angebotenen Qualität von Wohnungen bald zu überwinden, indem man marktgerecht differenzierte Formen der Instandsetzung und der Modernisierung im Wohnungsbestand wählt. Und wo unpassende Regulierungen Hindernisse dafür bilden, können sie weggeräumt werden. Außerdem gibt es die staatliche Förderung, die allgemein oder in besonderen Fällen den Abstand zwischen den Wohnungswünschen der Menschen und ihren Möglichkeiten, sie sich zu erfüllen, verringert.

Diese Förderung der Wohnungswirtschaft zieht in Ostdeutschland eine zusätzliche Rechtfertigung aus der Einsicht, daß es vernünftig ist, die dort brachliegenden personellen und sächlichen Ressourcen erst einmal verstärkt in die Verbesserung der Wohnungsversorgung zu lenken, da sich der Umbau und Neuaufbau der ostdeutschen Industrie, der ebenfalls begonnen hat, aus Gründen, die niemand von heute auf morgen beseitigen kann, längere Zeit hinziehen wird. Daß der Umbau und Neuaufbau der Industrie letztlich gelingt, ist allerdings die Voraussetzung dafür, daß sich das temporär staatlich geförderte Wohnungsangebot auf die Dauer auch marktwirtschaftlich legitimiert. Und ein rasch wachsendes Vertrauen in dieses Gelingen ist nötig, damit die potentiellen Investoren der Wohnungswirtschaft mit fiskalisch noch vertretbarem Förderaufwand dafür gewonnen werden können, das zu tun, was man von ihnen wünscht.

## II. Administrative Hemmnisse und fiskalische Verzerrungen

**1201** Wichtige Gründe für die zögerliche Entwicklung des Wohnungswesens und den zum Teil weiter gehenden Verfall liegen auch bei den Problemen der Abwicklung der Restitution und den bau- und vermögensrechtlichen Verwaltungsabläufen, die einer Baugenehmigung vorausgehen.

Immer noch gibt es viele Gemeinden in den neuen Ländern, in denen ein erheblicher Anteil der Flurstücke mit unerledigten Restitutionsforderungen belegt ist. Sehr häufig liegt der Anteil der von Restitutionsforderungen betroffenen Flurstücke über einem Drittel, bisweilen sogar über der Hälfte des Gesamtbestandes an Flurstücken dieser Gemeinden, und von diesen Forderungen waren im Juni des Jahres 1994 noch nicht einmal 40 vH bearbeitet. Dies muß inzwischen als unnötiges Investitionshemmnis gelten. Weitere energische Maßnahmen zur Beseitigung dieses Hemmnisses, die noch über das Investitionsvorranggesetz hinausgehen, sind im Interesse der Alteigentümer und einer raschen Gesundung der Wirtschaft der neuen Länder angebracht. Die Kommission entwickelt ihre diesbezüglichen Vorschläge im vierten Kapitel.

Dort werden auch eine Reihe von Detailvorschlägen zur Verbesserung der bau- und vermögensrechtlichen Verwaltungsabläufe unterbreitet, die aus der praktischen Erfahrung mit solchen Abläufen entstanden sind und in ihrer Summe eine deutliche Investitionsbeschleunigung erwarten lassen. Die Vorschläge bauen auf den bereits im Entwurf vorliegenden Gesetzen zur Verbesserung der Verwaltungsabläufe und Klärung von Vermögensansprüchen auf und können durch die Anpassung von Richtlinien und Verordnungen berücksichtigt werden.

**1202** Fortdauernde Hemmnisse des Wohnungsbaus liegen im wesentlichen nicht darin begründet, daß das schiere Volumen an staatlichen Transfers zugunsten der neuen Länder unzureichend wäre. Wie das fünfte Kapitel, in Zusammenhang mit den Anhängen 2 und 3, ausführlich darlegt, sind die finanziellen Hilfsprogramme zur Förderung des Wohnungsbaus in den neuen Ländern großzügig und umfangreich. Auch sind die allgemeinen Finanztransfers, die im Rahmen der Hilfsprogramme des Bundes und der Länder auf dem Wege über die Arbeitslosenunterstützung und die Rentenversicherung sowie die Budgets der Bundesministerien in die neuen Länder fließen und der dortigen Wohnungswirtschaft auf indirektem Wege zugute kommen, keineswegs knapp bemessen. Im Jahre 1993 betrugen diese Transfers etwa 40 Mrd. DM. Wenn es Finanzierungshemmnisse gibt, so haben sie weniger mit der Höhe als mit der Struktur der Finanzhilfen zu tun.

**1203** Insbesondere durch die hohe Arbeitslosigkeit wird der Staat gezwungen, einen sehr großen Teil der Transfers statt in investive in konsumtive Verwendungen zu leiten. Der Wiederaufbau der neuen Länder erfordert große Kapitalmengen, die auch aus den zusätzlichen Ersparnissen der privaten Haushalte in den neuen Ländern gespeist werden sollten. Wohnungen sind für die privaten Haushalte attraktive Investitionsmöglichkeiten, die sie zur Vermögensbildung veranlassen können. Eine breit angelegte Privatisierung könnte durch die mit ihr einhergehenden

Sanierungsaufgaben eine Umlenkung der verfügbaren Einkommen in investive Verwendungen bewirken.

1204 Ein Großteil der unmittelbaren steuerlichen Förderung des Wohnungsbaus basiert auf Abschreibungserleichterungen, die nur dann vollständig wirksam werden, wenn bereits hinreichend große steuerpflichtige Einkommen vorliegen, gegen die sie verrechnet werden können. Da diese Bedingung für Wohnungsinvestoren aus den neuen Ländern häufig nicht erfüllt ist, greifen die Förderungsmaßnahmen nicht in der gewünschten Weise. Ähnliches gilt für private Selbstnutzer, bei denen sich steuerliche Fördermaßnahmen wegen ihrer geringen Grenzsteuersätze häufig nicht voll auswirken. Mehr Wirksamkeit der Förderung des Wohnungsbaus ließe sich erreichen, wenn die nur unzulänglichen Möglichkeiten des steuerlichen Verlustausgleichs durch andere Maßnahmen kompensiert würden. Die Kommission diskutiert solche Maßnahmen im fünften Kapitel.

1205 Zu hoffen ist, daß mit der Beseitigung der institutionellen Hemmnisse und der verbesserten Ausgestaltung der staatlichen Fördermaßnahmen die derzeitige Phase eines stark vom Westen alimentierten Baubooms allmählich in eine langanhaltende, stärker marktwirtschaftlich finanzierte Aufschwungphase übergeht, während derer die neuen Bundesbürger mehr und mehr in die Rolle von Investoren hineinwachsen. Auf die Dauer muß das Wohnungswesen in den neuen Ländern von staatlichen Fördermaßnahmen unabhängiger werden.

## III. Mobilität und Marktwirtschaft

1301 Neubau und Sanierungsmaßnahmen sind nicht nur deshalb wichtig, weil sie direkt zur Erweiterung und Verbesserung der Wohnungsversorgung beitragen. Wichtig ist ebenfalls, daß sie die Mobilität der Arbeitskräfte erhöhen und dadurch einen raschen wirtschaftlichen Strukturwandel erleichtern. Auch dies ist eine Voraussetzung für mehr Unabhängigkeit.

Eine gut funktionierende Wirtschaft ist in einem ständigen Strukturwandel begriffen, der sich aus veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und veränderten Knappheitsverhältnissen ergibt. Flexibilität war das große Manko der Planwirtschaft, und sie ist zugleich die große Stärke der Marktwirtschaft. Sie hat die Wachstumschancen eröffnet, denen der Westen seinen Wohlstand verdankt, aber sie verlangt von vielen die Bereitschaft, vertraute Arbeitsformen und Arbeitsplätze durch neue zu ersetzen. Diese Erkenntnis hat eine besondere Bedeutung für die neuen Länder, in denen ein über Jahre hinaus blockierter Strukturwandel nachgeholt wird.

1302 Nötig ist zudem, daß der vorhandene Wohnraum besser genutzt wird. Nicht jeder Wohnungsinhaber hat die gleichen Bedürfnisse. Viele Menschen wünschen sich eine Wohnung anderer Größe, anderer Ausstattung, anderen Zuschnitts oder anderer Lage, und es gibt viele andere Menschen mit komplementären Präferenzen, die gerne zu einem Tausch bereit wären. Die starre Planwirtschaft der DDR war außerstande, solchen Tauschwünschen ausreichend Rechnung zu tragen. Über Jahrzehnte hat sich eine Fehlallokation des Wohnungsbestandes aufgestaut, deren Überwindung erhebliche Wohlfahrtsgewinne verspricht.

1303 Es sind im wesentlichen zwei einander ergänzende Wege, auf denen die wohnungswirtschaftlich notwendige Mobilität verbessert werden kann.

Der eine Weg besteht in der Schaffung einer Reserve an freien Wohnungen, die die Friktionsverluste des Wandels in der Belegungsstruktur auffangen kann. Eine solche Reserve kann durch Neubau geschaffen werden, und soweit es um den Neubau in unterrepräsentierten Marktsegmenten geht, ist dies auch die richtige Strategie. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß es in den neuen Ländern einen umfangreichen Bestand an dauerhaft oder vorübergehend leerstehenden Wohnungen gibt, der immerhin rund 7 vH des Gesamtbestandes beträgt und vor allem renovierungswürdige Altbauten umfaßt. Eine Sanierung der leerstehenden Wohnungen dürfte den größten Teil der erforderlichen Mobilitätsreserve bereits abdekken.

Der andere Weg zur Schaffung von Mobilität besteht darin, die institutionellen Hemmnisse, die einem Wohnungstausch entgegenstehen, zu beseitigen, also die Bedingungen für einen echten Wohnungsmarkt zu schaffen. Teile des Gutachtens, so insbesondere das dritte Kapitel und das sechste Kapitel, sind auch diesem Problemkreis gewidmet.

## IV. Miete und Eigentum

**1401** Die Herstellung eines Wohnungsmarktes muß am Mietrecht und an den Eigentumsverhältnissen der neuen Länder anknüpfen, denn hier liegen die größten Defizite. Zu DDR-Zeiten lagen die Mieten weit unter dem Kostenniveau, und zugleich wurde ein nahezu vollkommener Kündigungsschutz, sprich ein Dauerwohnrecht, gewährt. Einige Kommissionsmitglieder teilen die Ansicht vieler Bürger in den neuen Ländern, daß dies ein eigentumsähnliches Nutzungsrecht war. Noch heute sind die Mieten weitestgehend gebunden und sollen nach dem Magdeburger Mietenbeschluß vom Juni 1992 erst nach der zweiten Hälfte des Jahres 1995 in das Vergleichsmietensystem überführt werden. Zudem sind, wegen der Kappungsgrenzen, innerhalb dieses Systems nur langsame Mietanpassungen möglich, die das Erreichen eines Gleichgewichtsniveaus stark erschweren. Viele Gemeinden haben ihre Mieter überdies durch Dauerwohnrechte abgesichert, die nicht veräußerbar, aber bisweilen sogar auf die Kinder übertragbar sind. Die herrschenden Rechtsverhältnisse perpetuieren auf diese Weise einen Zustand, der keine hinreichende Fungibilität der Wohnungen aufweist und für die Belange einer Marktwirtschaft viel zu starr ist.

**1402** Es erscheint als unerläßlich, daß die Verhältnisse durch die Einführung marktgerechter Mietkontrakte und die Vermehrung des Wohneigentums verbessert werden. Die überwiegende Mehrheit der Haushalte muß entweder zu Wohnungseigentümern werden oder Marktmieten zahlen.

Im dritten Kapitel formuliert die Kommission ihre Vorstellungen darüber, nach welchen Regeln sich die Mieten im existierenden Wohnungsbestand entwikkeln sollten. Diese Vorstellungen basieren auf dem Vergleichsmietensystem, aber sie laufen alle darauf hinaus, diesem System mehr Dynamik zu verleihen, damit die gleichgewichtige Mietenstruktur schneller gefunden werden kann. Nur gleichgewichtige Mieten bieten adäquate Möglichkeiten und Anreize zum Wohnungswechsel, die Mobilität erlauben und zur Verbesserung der Belegungsstruktur führen, und nur sie schaffen die notwendigen Voraussetzungen für die Bestandsausweitung in Engpaßbereichen.

Die Kommission verkennt nicht, daß marktgerechte Mieten in Einzelfällen, ja vielleicht sogar häufig, zu unerträglichen Belastungen führen werden, und zwar auch dann, wenn die kompensierende Wirkung des Wohngeldes mitberücksichtigt wird. Sie erörtert deshalb im siebten Kapitel die Möglichkeiten, den Sonderbelastungen, die in den neuen Ländern auftreten können, durch ein zeitlich begrenztes Sonderwohngeld Rechnung zu tragen.

**1403** Es läßt sich schwerlich prognostizieren, wieviele Haushalte Mieter bleiben und wieviele Eigentümer werden. Allerdings verlangt es die besondere Situation der neuen Länder, den Mietern in dafür geeigneten Beständen faire Angebote zum Erwerb von Wohneigentum zu unterbreiten. Das soll dadurch geschehen, daß die betroffenen Mieter die Wohnungen zu Preisen unterhalb der Verkehrswerte erwerben können. Die Details eines solchen Angebots werden im sechsten Kapitel spezifiziert.

Ein erfolgreiches Programm der Mieterprivatisierung trüge dazu bei, die Belastungen aus steigenden Mieten zu mildern, denn durch die Übernahme der eigenen Wohnung kann man sich von Mieterhöhungen unabhängig machen, müßte jedoch eine Eigentümerverantwortung übernehmen, die vielen Bürgern aus den neuen Ländern nicht vertraut ist.

**1404** Derzeit liegt der Anteil der selbstgenutzten Wohnungen in Westdeutschland bei 40 vH und in den neuen Ländern bei 22 vH. Eine Privatisierung, die neben dem Neubau dazu beiträgt, diese Spanne nachhaltig zu verringern, würde nicht nur einen Nachholbedarf bei der Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse in Ost und West befriedigen. Sie würde darüber hinaus die Modernisierung und Instandsetzung des Altbestandes an Wohnungen beschleunigen. Echtes Wohneigentum in marktwirtschaftlichen Sinne besitzt ein hohes Maß an Fungibilität und schafft starke Investitionsanreize. Beides ist die Voraussetzung eines funktionierenden Wohnungsmarktes, von dem letztlich alle profitieren werden.

## Zweites Kapitel:

# Drängende Probleme

2001 In rein quantitativer Hinsicht ist die Wohnungsversorgung der neuen Länder im großen und ganzen ausreichend. Zur Zeit der Wende lag die Wohnfläche pro Einwohner mit 28,1 m² zwar um etwa ein Viertel unter dem westdeutschen Wert von 36,5 m². Doch gibt es in Hinblick auf die Menge der zur Verfügung stehenden Wohnungen keine akute Wohnungsnot. Derzeit entfallen auf 6,5 Mio. Haushalte knapp 7 Mio. Wohneinheiten, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß ein Teil davon unbewohnbar und nicht sanierungsfähig ist.

Zu der Hinterlassenschaft der DDR gehört ein umfangreicher, zu ihrer Zeit geschaffener Wohnungsbestand, der mit etwa 3 Mio. Einheiten knapp die Hälfte des sanierungsfähigen Gesamtbestandes umfaßt. Diese zu DDR-Zeiten geschaffenen Wohnungen sind zu rund 80 vH industriell gefertigte Bauten, zumeist die sogenannten Plattenbauten. Der andere Teil des Wohnungsbestandes besteht aus Vorkriegsbauten, die weniger von der Zerstörung des Zweiten Weltkrieges betroffen waren als die entsprechenden Bauten im Westen.

2002 Während man den Umfang des Wohnungsbestandes noch als ausreichend ansehen kann, ist seine Qualität ungenügend. Bis auf wenige rühmliche Ausnahmen in manchen Innenstädten wurden zu DDR-Zeiten einfache Wohnungen mit häufig minderwertigen Materialien erbaut und in vielen Fällen zu unattraktiven Trabantenstädten zusammengefügt. Ein vernachlässigtes Wohnumfeld und eine unterentwikkelte Infrastruktur vervollständigen ein tristes städtebauliches Gesamtbild. Der Vorkriegsbestand an Wohnungen ist demgegenüber solide gebaut, enthält großzügig geschnittene Wohnungen und wird nach den erforderlichen Renovierungen und Modernisierungen eine hohe Wertschätzung genießen. Freilich, ob Wohl oder Wehe, wenig ist zu DDR-Zeiten für die Altbauten geschehen. In manchen Fällen kommt jede Hilfe zu spät, und ein Abbruch wird sich als günstigste Lösung erweisen.

Sowohl der Vorkriegsbestand als auch der DDR-Bestand bedürfen umfassender Sanierungsinvestitionen, um die gröbsten Baumängel zu beheben und die nötigsten Modernisierungen vornehmen zu können. Außerdem muß das Wohnumfeld der Städte verbessert und die städtische Infrastruktur repariert werden. Rechnet man noch den Neubaubedarf hinzu, der unter anderem aus der Notwendigkeit resultiert, bislang vernachlässigte Bestandssegmente, wie z. B. Einfamilienhäuser, zu erstellen, so ist im Wohnungswesen ein kaum zu überschauender Sachkapitalmangel zu diagnostizieren. Es wird nicht Jahre, sondern Dekaden dauern, bis ein ähnlich ausdifferenziertes Angebot an Wohnungen mit guter Wohnqualität wie in Westdeutschland erreicht worden ist.

Nach grober Schätzung ist allein für die Sanierung des vorhandenen Wohnungsbestandes mit Aufwendungen zu rechnen, die nach heutigen Preisen bei mehr als 500 Mrd. DM liegen werden. Zusammen mit dem Neubau ist für zwanzig Jahre von jährlichen Aufwendungen in Höhe von gut 50 Mrd. DM auszugehen, was je Kopf der Bevölkerung ein jährliches Wohnungsbauvolumen von etwa 3 300 DM und damit knapp 40 vH mehr als in den alten Ländern erfordert.[1])

## I. Leerstand und Verfall in den Zentren

2101 Die Innenstädte in den neuen Ländern befanden sich zur Zeit der Wende großenteils in einem beklagenswerten Zustand. Die Bausubstanz war in vielen Quartieren aufgrund über Jahrzehnte unterlassener Instandhaltung weitgehend verfallen. Es wird geschätzt, daß etwa die Hälfte der 2 Mio. Altbauwohnungen in Mehrfamilienhäusern schwere Bauschäden aufwies. Ein großer Teil davon befindet sich mittlerweile in einem irreparablen Zustand. Hinzu kommt, daß der Wohnungsleerstand den Verfall der Bausubstanz beschleunigt hat (Tabelle 2.1).

Angesichts der im Vergleich mit anderen Ostblockländern hohen Realeinkommen in der DDR überrascht das Ausmaß des Verfalls der Stadtkerne. Ähnliche Verfallserscheinungen wie in den ostdeutschen Großstädten sind weder in Prag noch in Budapest zu finden. Auch beobachtet man in den Metropolen der

[1]) Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß solche Schätzungen stets nur sehr grob sein können. Einige Kommissionsmitglieder nehmen an, daß bei Herausnahme der laufenden Instandhaltungskosten aus der Rechnung, einer Reduktion der Standards, der Berücksichtigung von Selbsthilfe- und Nachbarschaftshilfe und der Anwendung moderner Methoden der Logistik und Fertigung bei Sanierung das Volumen der Aufwendungen auch deutlich niedriger ausfallen könnte; andererseits liegt es gegenwärtig eher über den angenommenen 50 Mrd. DM p. a.

anderen osteuropäischen Länder nicht, daß ganze Wohnstraßen leer stehen. Leerstand und Verfall sind auch nicht einfach das Ergebnis knapper Ressourcen in einer Mangelwirtschaft, sondern das Ergebnis eines ideologischen Programms. Die Wohnungspolitik der DDR konzentrierte sich auf den Neubau von Trabantenstädten, während das bürgerliche Milieu der Stadtkerne dem Verfall preisgegeben wurde.

Zum Erbe dieser Politik kommen nun die Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels und der Privatisierung hinzu. Ein großer Teil der Städte ist durch einen hohen Anteil von Gemengelagen charakterisiert. Wo es nicht zur Neuentwicklung von Industrien kam, wurde die Stadtstruktur aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg weitgehend stabilisiert. Die Entwicklung des Dienstleistungssektors und die Auslagerung von Fertigung in ein näheres und weiteres Umland hat vielerorts nicht stattgefunden. Dieser Prozeß wird jetzt nachgeholt. Standorte in Innenstadtnähe erweisen sich für die produzierende Wirtschaft aus mancherlei Gründen nicht mehr als vorteilhaft. Viele Städte stehen heute vor der Aufgabe, nicht nur die Wohnviertel, sondern auch Industriebrachen in Zentrumsnähe sanieren zu müssen. Dies wirkt auf die Wohnungsbautätigkeit zurück. Die Investitionen im Wohnungssektor werden sich vielfach erst dann beleben, wenn die Probleme der Gemengelagen geklärt sind und wenn die Investoren von klaren planerischen und rechtlichen Voraussetzungen ausgehen können.

**2102** So kommt die Sanierung der Altbausubstanz in den Innenstädten nur zögernd in Gang. Das Interesse der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften richtet sich vordringlich auf die Sanierung der Plattenbausiedlungen, in denen die Masse ihrer Mieter lebt, nicht auf die restitutionsbehafteten Altbauwohnungen in ihrem Bestand. Hinzu tritt, daß sich eine kaufkräftige Nachfrage nach Wohnimmobilien noch nicht im wünschenswerten Umfang entfaltet hat. Das Altschuldenhilfe-Gesetz gibt einen zusätzlichen Anreiz, zunächst die billigen Bestände zu sanieren und zu privatisieren. Andererseits ist eine Reaktivierung der Alteigentümer zeitraubend und die Aktivierung privater Investoren wird durch Restitutionsprobleme und bürokratische Hemmnisse erschwert (viertes Kapitel). Manchem privaten Eigentümer fehlen auch die nötigen eigenen Mittel, um das Risiko einer Sanierung der Wohnimmobilien schon jetzt auf sich zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund wird die Dringlichkeit des Sanierungsbedarfs in den Innenstädten sichtbar. Gegen ein Hinauszögern der Altbausanierung spricht vor allem, daß dadurch der Verfall noch beschleunigt würde. Der Zustand der Altbausubstanz ist so desolat, daß wertvolle Bausubstanz, die zum Teil unter Denkmalschutz steht, unwiederbringlich verlorengeht, wenn sie nicht rasch saniert wird.

Tabelle 2.1:

**Wohnungsleerstand in den neuen Ländern nach Alter und Zustand der Gebäude, Eigentümer und Gemeindegröße, 1992/93**

**— Anteil leerstehender Wohnungen in Prozent —**

| | insgesamt | Baualter bis 1900 | 1901—1948 | 1949—1968 |
|---|---|---|---|---|
| nach Gebäudezustand | | | | |
| gut erhalten oder geringe Schäden | 4,8 | 11,3 | 5,6 | 0,4 |
| schwere Schäden oder unbrauchbar | 21,9 | 31,4 | 18,8 | 1,9 |
| nach Eigentümern | | | | |
| privates Eigentum | 12,8 | 18,6 | 9,4 | – |
| kommunales Eigentum | 7,6 | 16,7 | 8,3 | 0,6 |
| genossenschaftliches Eigentum | 0,6 | – | 1,4 | 0,3 |
| nach Gemeindegrößen | | | | |
| über 100 Tsd Ew. | 6,8 | 16,5 | 6,0 | 0,4 |
| 20—100 Tsd Ew. | 7,8 | 19,0 | 10,0 | 0,6 |
| insgesamt | 7,2 | 17,3 | 7,5 | 0,5 |

Quelle: BMBau, Ergebnisse des Wohnungsbestandspanels für die neuen Länder, 1. Eigentümerbefragung, 1992.

## II. Städtebauliche Herausforderungen

**2201** Den genannten Hemmnissen, die einer breiten Sanierungsoffensive entgegenstehen, insbesondere die Restitutionsprobleme sowie die Finanzierungsprobleme, die nicht zuletzt aus den unsicheren Ertragserwartungen resultieren, wird allgemein ein großes Gewicht beigemessen. Sie erklären den Investitionsstau aber nur zum Teil. Auch auf einem funktionsfähigen Wohnungsmarkt wäre es nicht selbstverständlich, daß in ausreichendem Maße private Investitionsentscheidungen zustande kommen, die im ganzen die Sanierung eines heruntergekommenen Wohnviertels bewirken. Denn für jeden einzelnen Investor wird die Investition erst dann rentabel, wenn sich eine genügend große Anzahl anderer Wohnungseigentümer ebenfalls zu einer Sanierung entschließt. Erst wenn die Wohnqualität des Wohnviertels allgemein steigt, können die erwarteten Ertragssteigerungen langfristig realisiert werden. Ist die Gewißheit, aus diesem Dilemma herauszukommen, nicht bei allen Investoren hinreichend groß, so lohnt sich das Abwarten: Entgegen einem weit verbreiteten Vorurteil lassen sich auch in einem heruntergekommenen Wohnquartier durch das Unterlassen von Instandhaltung hohe Renditen erwirtschaften.

**2202** Diese Investitionsblockaden zu verhindern bzw. aufzulösen, ist Aufgabe der Städtebaupolitik. Sie muß dazu nicht unbedingt öffentliche Mittel für private Investitionen bereitstellen. Solches ließe sich zwar insofern rechtfertigen, als eine private Sanierungsmaßnahme in vielfältiger Weise der Allgemeinheit nutzt, also allgemeine städtebauliche Ziele erfüllt. Zu bedenken ist aber, daß der größte Teil des Nutzens bei anderen Immobilienbesitzern anfällt, deren Eigentum durch die Sanierungsmaßnahme aufgewertet wird. Insofern sollten Maßnahmen im gemeinsamen Interesse soweit möglich durch Umlagen, die von allen Immobilieneignern zu tragen sind, finanziert werden.

Wichtiger, als finanzielle Unterstützungen zu zahlen, ist es, durch städtebauliche Maßnahmen die Voraussetzungen für Investitionen im Wohnungsbau zu klären und die Ertragserwartungen der Investoren zu verbessern. Dazu steht der Städtebaupolitik eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung. Im Kern geht es darum, durch Maßnahmen der Bauleitplanung Planungssicherheit bei den Investoren zu schaffen sowie die Siedlungsgebiete durch öffentliche Infrastrukturmaßnahmen aufzuwerten. Daneben kann es bei großer Unsicherheit über die künftigen Erträge aus der Grundstücksnutzung für eine Übergangszeit auch notwendig sein, durch die Förderung von Modellvorhaben eine Initialzündung für einen allgemein einsetzenden Investitionsprozeß zu geben.

**2203** In den neuen Ländern sind große städtebauliche Aufgaben zu erledigen. Der hohe Anteil von Gemengelagen und großen Industriebrachen in den Innenstädten, unausgeschöpfte Flächenreserven in Siedlungsgebieten sowie große Defizite an öffentlicher Infrastruktur und Verkehrsanbindung stellen die Gemeinden vor die Aufgabe einer umfassenden Stadterneuerung.

Das Bundesbaugesetzbuch gibt den Gemeinden ein wirksames Instrumentarium zur Durchführung umfassender Sanierungsmaßnahmen und zur Sicherung ihrer Sozialverträglichkeit an die Hand. Durch die Überleitungsvorschriften sind die Planungsverfahren für die neuen Länder vereinfacht worden. Modellvorhaben des Bundes und eine im ganzen großzügige Förderung haben schon entscheidende Anstöße gegeben. Dennoch stehen die Gemeinden mit der Bewältigung der städtebaulichen Aufgaben wohl noch am Anfang. Die Hauptaufgabe liegt darin, die Innenstädte zu sanieren, die Großsiedlungen aufzuwerten und die Nutzungsstrukturen des Bodens durch Verdichtung und Arrondierung zu verbessern.

Die Erleichterungen des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch für die Stadtentwicklungsplanung, insbesondere der Vorhaben- und Erschließungsplan, sind zu nutzen. Gemeinden können die Durchführung der Planung, der Sanierungsmaßnahmen sowie die Übernahme von Folgekosten vertraglich auf Dritte übertragen (städtebaulicher Vertrag). Da die vertraglichen Pflichten, die sich dabei ergeben, im voraus bestimmt werden können, ist damit dem Grundsatz, daß sich Sanierungsmaßnahmen selbst finanzieren müssen, Rechnung getragen.

## III. Verdichtung und Arrondierung

**2301** Seit der Wende ist eine zunehmende Dispersion der Bautätigkeit zu beobachten. Als Folge vielfältiger Investitionshemmnisse in den Zentren der großen Städte wie insbesondere des Fehlens einer Regionalplanung und Flächennutzungsplanung sowie ungeklärter Restitutionsansprüche konzentriert sich die Bautätigkeit zunehmend auf kleinere und mittlere Umlandgemeinden mit der Folge, daß sich die Ungleichgewichte der räumlichen Entwicklung verstärken.

Die Stadtentwicklungspolitik muß den Disparitäten entgegentreten. Sie sollte eine Balance der räumlichen Verteilung der Wohnungsinvestitionen bewirken und insbesondere in den zentrumsnahen Altbaugebieten für eine intensivere Flächennutzung sorgen mit dem Ziel, die durchweg niedrige Einwohnerdichte wieder zu erhöhen. Zur Erreichung dieses Ziels wird es in vielen Städten unumgänglich sein, in großem Maßstab zu einem Flächenrecycling zu kommen und die vielfältigen Flächenreserven im Zuge einer behutsamen Stadterneuerung zu nutzen. Im einzelnen geht es um die Arrondierung der Siedlungsbereiche und die Mobilisierung der Entwicklungspotentiale in den Innenstädten durch Baulückenprogramme und Nachverdichtung. Dabei ist Sorge zu tragen, daß die Umweltqualität in den Innenstädten gesichert bleibt; insbesondere sind in angemessenem Umfang Grünanlagen auszuweisen. Nicht zuletzt sind erhaltenswürdige städtebaulich-räumliche Strukturen, von denen die Lebensqualität in den Städten wesentlich bestimmt wird, durch Erhaltungssatzungen zu sichern.

**2302** Im Zuge der Stadterneuerung wird ein Teil der Bewohner in andere Wohngebiete wegziehen, und es werden neue Bewohner mit zum Teil höheren Wohnansprüchen zuziehen. Ältere Bewohner, denen ein Umzug nicht mehr zuzumuten ist, aber auch Familien mit Kindern, sollten indes nach Möglichkeit in ihrer bisherigen Nachbarschaft verbleiben können. Dies ist nicht nur im Interesse einer sozialen Absicherung gegenüber den unvermeidlichen Verdrängungsprozessen geboten, sondern sichert auch die Vielfalt der Nutzungsstrukturen in der Stadt, die ihre Qualität als ein urbaner Lebensraum bestimmt. Die Maßnahmen der Stadterneuerung sollten einer allgemeinen Abwanderungstendenz entgegenwirken, statt sie zu fördern.

**2303** Mit der Erneuerung der Wohngebiete ist zu erwarten, daß sich Dienstleistungen und Handel ansiedeln werden. Grundsätzlich ist es nicht beklagenswert, daß sich räumliche Marktstrukturen in den neuen Ländern anders entwickeln als im Westen. Es wäre verfehlt, diese Strukturen auf einen nicht vorhandenen Einzelhandel hin zu entwerfen, der im Wettbewerb mit neuen Handelsformen längerfristig keine Existenzgrundlage hat. Indes haben sich in den ersten Jahren durch die Konkurrenz der Gemeinden um Gewerbeansiedlungen räumliche Nutzungsstrukturen, insbesondere im Umland der größeren Städte, herausgebildet, die korrekturbedürftig sind. Vor allem die Überdimensionierung der am Stadtrand gelegenen Einkaufszentren und Gewerbeflächen ist im Rahmen der inzwischen in Kraft getretenen Landesentwicklungs- und Regionalpläne abzubauen. Die Tendenz zu einem übermäßigen Ausweis dieser Flächen war auch durch einseitig auf Gewerbeflächen ausgerichtete Förderprogramme des Bundes verstärkt worden. Es ist daher zu begrüßen, daß das Investitionszulagengesetz von 1991 für „Investitionen in Betriebsstätten der Kreditinstitute, des Versicherungsgewerbes... und des Handels" nicht verlängert wurde (Art. 13 des Verbrauchsteuer-Binnenmarktgesetzes v. 21. 12. 1992, BGBl 1992 I, S. 2150 ber. BGBl 1993 I, S. 169).

Die Innenstädte wurden jahrzehntelang weder saniert noch den sich wandelnden Anforderungen der städtebaulichen Entwicklung angepaßt. Eine Ausdehnung der Stadtzentren auf zentrumsnahe Gebiete zur Unterbringung erweiterter beziehungsweise neuer städtischer Funktionen ist unausweichlich.

## IV. Erneuerungsbedarf in den Großsiedlungen

**2401** Der große Bestand an Plattenbauten, überwiegend in Großsiedlungen, ist das Erbe einer auf den Neubau konzentrierten Wohnungspolitik in der DDR. Schätzungsweise ein Drittel der Bevölkerung lebt in Plattenbauten. Die Plattenbauweise, ein zentralistisch organisiertes System der industriellen Vorfertigung, wurde in den sechziger Jahren eingeführt. Aus Gründen der Kostensenkung wurde die Qualität des Materials (Fassaden, Elektroleitungen, Sanitäreinrichtungen, Materialqualität für Fenster und Türen usw.) niedrig gehalten. Als besonders problematisch erweist sich, daß die Wärmedämmung weit hinter den heute notwendigen Anforderungen zurückliegt. Da individuell regelbare Raumheizungen und eine haushaltsbezogene Abrechnung der Heizkosten fehlten, war die Energieverschwendung vorprogrammiert. In Ostdeutschland liegen die Heiz- und Warmwasserkosten auch heute noch durchschnittlich bei 2,00 DM/m$^2$, während sie in Westdeutschland nur etwa 1,00 DM/m$^2$ betragen. Die Wohnungsgrundrisse sind weitgehend standardisiert, die Wohnungen, insbesondere die Zimmer sind kleiner als in Westdeutschland. Eine typische Zwei-Zimmer-Wohnung ist 47 m$^2$ groß, eine typische Drei-Zimmer-Wohnung hat 62 m$^2$ Wohnfläche.

Städtebaulich sind die Großsiedlungen durch Monotonie und unattraktiv gestaltete Außenräume gekennzeichnet, eine Folge der schubartigen Stadterweiterungen und der kostensparenden Bauweise. Da sich der Wohnungsbau vornehmlich am Arbeitskräftebedarf orientierte, ist der Anteil der Plattenbauwohnungen am Wohnungsbestand in den einzelnen Städten unterschiedlich groß. Es gibt Städte, wie Eisenhüttenstadt, die von Plattenbauten dominiert werden. Aber auch in manchen Mittelstädten wie z. B. Lübbenau befinden sich 90 vH der Wohnungen in neu errichteten Großsiedlungen. In Ostberlin sind allein auf Marzahn und Hellersdorf insgesamt circa 120 000 Wohnungen in Plattenbauten konzentriert. Die Großsiedlungen im allgemeinen sind reine Wohngebiete. Die Versorgung mit öffentlichen und

privaten Dienstleistungen und ein entsprechendes Angebot an Arbeitsplätzen fehlt fast vollständig.

**2402** Die Sozialschichtung in den Plattenbausiedlungen ist ausgewogener als in den meisten westdeutschen Großsiedlungen. Die Plattenbauten boten im Vergleich zu dem vernachlässigten, weithin abgewohnten Altbaubestand einen erheblich größeren Komfort und waren als moderne Wohnungen sehr begehrt. Folglich hat sich die übliche Segregation nach Einkommens- und Sozialschichten zwischen verschiedenen Wohngebieten, wie sie in westdeutschen Stadtregionen eingetreten ist, in den ostdeutschen Städten bis heute nicht herausgebildet. Das gute Ansehen, das Großsiedlungen immer noch haben, ist nicht allein eine Folge der früheren Wohnraumbewirtschaftung, sondern liegt auch daran, daß Altbauwohnungen bis heute häufig in einem noch schlechteren Zustand sind. Sobald sich den Bewohnern bessere Alternativen bieten, könnten die Plattenbausiedlungen aufgrund ihrer architektonischen und städtebaulichen Mängel an Attraktivität verlieren.

**2403** Eine Liste der typischen Mängel und Defizite zeigt, daß die Plattenbauten im Grundsatz sanierungsfähig sind (Tabelle 2.2). Die Beseitigung der Mängel ist zum Teil ein dringliches Erfordernis, zum

Tabelle 2.2:

**Mängel und Konflikte in industriell gefertigten Großsiedlungen**

| Wohnungs- und gebäudebezogene Mängel | unmittelbares Wohnumfeld | Wohngebietsbezogene Defizite |
|---|---|---|
| mangelhafte Fenster und Türen<br>ungenügender Trittschallschutz<br>unbefriedigender Zuschnitt der Wohnungen<br>nicht zeitgemäße Sanitärausstattung<br>undichte Fugen: Durchfeuchtung der Außenwand in Teilbereichen<br>unzureichende Wärmedämmung (Kellerdecken, Außenwände)<br>z. T. unwirksame Feuchtigkeitssperren und defekte Dachentwässerung<br>Einrohrheizungen<br>fehlende Heizkostenverteiler, Wasserzähler<br>in Aluminium ausgeführte Elektroinstallationen<br>vorzeitiger Verschleiß der Warmwasser-Zirkulationsleitungen und der Dachbeläge<br>konstruktive Mängel bei den Anschlüssen an Dachaufbauten und -einstiegen sowie Balkonen/Loggien<br>Risse und Abplatzungen an Außen- und Innenwänden<br>unzureichender Brandschutz | monotone Fassadengestaltung<br>zu hohe Bebauungsdichte: Probleme der Belichtung und Besonnung<br>keine Trennung von öffentlichem und privatem Bereich<br>Grünflächen z. T. zu gering, oft ungepflegt oder als Pkw-Abstellmöglichkeiten genutzt<br>Gestaltungsmängel: Müllentsorgung (Containerplätze), Spielplätze, Einrichtungen der Hauswirtschaft<br>Gestaltung der Hauseingangsbereiche mangelhaft (Eingangszone, Fahrradabstellmöglichkeiten u. ä.)<br>keine Erholungs- und Kommunikationsmöglichkeiten (Sitzgruppen)<br>keine baulichen Voraussetzungen für Behinderte (Rampen) | Lagebeziehungen zur „Altstadt": fehlende Verbindungselemente<br>**Soziale Infrastruktur/Gewerbe**<br>Einkaufsmöglichkeiten für Waren des täglichen Bedarfs weitgehend vorhanden, Spezialangebote fehlen<br>ungenügende Dienstleistungsangebote<br>medizinische Versorgung durch ehemalige Ambulanzen (jetzt Ärztehäuser) im wesentlichen abgesichert<br>Kultur- und Freizeiteinrichtungen fehlen weitgehend<br>**Verkehr**<br>Flächen für ruhenden Verkehr nicht ausreichend (0,6—0,7 Stellplätze pro WE)<br>Haltestellennetze für ÖPVN nicht optimal<br>Mangel an verkehrsberuhigten Zonen<br>hohes Fahrzeugaufkommen durch sprunghaft gestiegenen Motorisierungsgrad<br>**Ortsbildqualität/Baustruktur**<br>Monotonie<br>städtebauliche Auftaktelemente fehlen im allgemeinen<br>Gebäudeelemente in einigen Bereichen „abgeschnitten", keine Verbindungsbauten<br>gestaltete Kleinräume fehlen |

Teil ist sie in eine längerfristige Stadtentwicklungsstrategie einzubinden. Dabei ist zu entscheiden, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß die Plattenbauten über die dringend notwendigen Sanierungen hinaus aufgewertet werden sollen. Dies ist keine Frage der Sanierungsfähigkeit und auch nicht allein eine Kostenfrage. Vielmehr muß sich das Ausmaß der Sanierungen nach der Zahlungsbereitschaft der heutigen und künftigen Bewohner richten. Dabei dürfte wohl eine Aufwertung nach den Standards des Sozialen Wohnungsbaus auf absehbare Zeit nicht in Frage kommen, zumal eine nachträgliche Aufwertung besonders teuer ist.

Für eine grundlegende Sanierung der Wohnungen werden von Vertretern der Wohnungsunternehmen Kosten in Höhe von 30 000 DM bis 40 000 DM je Wohnung genannt; darin sind umfassende Verbesserungen der Wärmedämmung noch nicht enthalten. Wollte man die Plattenbauten in absehbaren Fristen an die Standards heranführen, wie sie im sozialen Wohnungsbau Westdeutschlands üblich waren, so wären erheblich höhere Investitionen notwendig. Umfassende Modernisierungen würden zu Kosten in der Größenordnung von bis zu 100 000 DM (Wohnungsgröße 60 m$^2$) führen. Daraus ergäben sich beim gegenwärtigen Marktzins zusätzliche Aufwendungen in der Größenordnung von 200 DM (für eine Grundsanierung) bis etwa 600 DM (für eine umfassende Modernisierung) pro Monat. Das bedeutet nicht notwendigerweise eine gleich hohe Mieterhöhung. Steuerpflichtige Investoren, die Investitionen als Erhaltungsaufwand geltend machen können und dadurch erhebliche Steuerminderbelastungen erzielen, können mit einem wesentlich geringeren Mietsprung auskommen. Außerdem kann im Falle kontinuierlicher Mietsteigerungen mit Anfangsmieten begonnen werden, die eine zunächst erhebliche Unterdeckung der Aufwendungen implizieren (drittes Kapitel und sechstes Kapitel). Im übrigen entspricht eine behutsame Sanierung und Modernisierung eher der Entwicklung von Wohnansprüchen und Zahlungsfähigkeit.

**2404** Gegenwärtig ist schwer abschätzbar, wie hoch die Nachfrage nach Plattenbauten auf den einzelnen räumlichen Teilmärkten sein wird. Dieser Bedarf hängt wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung in den Teilregionen ab. Von Bedeutung ist auch der Anteil der Plattenbauten am Wohnungsbestand. Dort wo 80 vH der Wohnungen in Plattenbauweise errichtet wurden und wo die Zahl der Einwohner deutlich zurückgeht, kann schon in wenigen Jahren, insbesondere wenn der Eigenheimbau in Gang kommt, ein dauerhafter Überschuß an Plattenbauten entstehen. Im Regelfall wird man eine solche Entwicklung aber vorläufig nicht befürchten müssen.

**2405** Der Investitionsbedarf zur Sicherung bzw. Verbesserung der Wohnqualität in den Plattenbausiedlungen ist erheblich. Es sind Mängel an Wohnungen und Gebäuden sowie Defizite in der Gestaltung des unmittelbaren Wohnumfeldes zu beseitigen. Und die Großsiedlungen sind zu Stadtteilen zu entwikkeln, die über Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, Arbeitsplätze und gute Verkehrsanbindungen an bestehende Stadtstrukturen verfügen.

Die von der Bundesregierung bereits zur Verfügung gestellten Fördermittel sowohl im Sinne einer Projektbegleitung ausgewählter Großsiedlungen (23,6 Mio. DM EXWOST-Vorhaben) als auch für die Sanierung der Plattenbauten selbst (10 Mrd. DM KfW-Programm) bilden die Grundlage für den notwendigen Anschub zur Bewältigung dieser Aufgaben. Kommunen könnten sich für kommunale Fördermittel im Gegenzug Belegungsrechte einräumen lassen.

**2406** Im einzelnen sind komplexe, in sich abgestimmte Sanierungskonzepte zu entwickeln, die auch städtebauliche Maßnahmen umfassen. Ein Schwerpunkt ist die Verbesserung des unmittelbaren Wohnumfeldes durch Maßnahmen der Verkehrsberuhigung, der Grünflächengestaltung und der Aufwertung der Hauseingangsbereiche. Auch die Nachverdichtung sowie die Verbesserung des lokalen Dienstleistungsangebotes müssen vorrangig betrieben werden. Darüber hinaus ist die städtebaulich-funktionale Aufwertung von Großsiedlungen notwendig. Dabei geht es nicht nur um die Verbesserung der verkehrsmäßigen Anbindung, sondern angesichts der Größe dieser Siedlungen auch um die Verlagerung der kommunalen Verwaltungsaufgaben. Über die Entwicklung von Teilzentren hinaus, die im Ansatz zu erkennen ist, muß es ein Ziel sein, die Großsiedlungen durch neue städtische Funktionen zu beleben. Gelingt es, dieses Ziel zu erreichen, so werden auch die stets zu Verstopfungen neigenden Verkehrsadern zwischen den Großsiedlungen und der Altstadt entlastet.

## V. Knappheit an Bauland absehbar

**2501** Wie erwähnt, war die Flächennutzungsplanung in den neuen Ländern bislang, unterstützt durch Fördermittel des Bundes, vornehmlich darauf ausgerichtet, Flächen für Gewerbeansiedlungen auszuweisen. Die Ausweisung von Wohnbauland wurde demgegenüber stark vernachlässigt. Die einseitige Ausrichtung der Planung war im wesentlichen Ausfluß der Konkurrenz der Gemeinden als Unternehmensstandorte, zumal eine übergeordnete Landesentwicklungs- und Regionalplanung weitgehend fehlte, deren koordinierende Funktion hätte ausgleichend wirken können. Heute bleibt festzustellen, daß am Rande der Gemeinden nicht nur zu viel Gewerbefläche auf Vorrat gelegt ist, sondern auch in den ein-

zelnen Gemeinden die Relation zwischen Gewerbefläche und Wohnbauland nicht stimmt.

**2502** Von einer allgemeinen Baulandknappheit für den Wohnungsneubau in den neuen Ländern kann vorerst gleichwohl nicht gesprochen werden.

Zum einen gibt es nämlich innerhalb der Siedlungsgebiete hohe unausgeschöpfte Flächenreserven. Zahlreiche Städte und Dörfer sind durch erhebliche Baulücken, Gartenflächen oder ungenutzte Räume zwischen den Ausfallstraßen gekennzeichnet. Es kam nicht zu dem typischen Verdichtungsprozeß, der nach dem Kriege in den Innenbereichen der westdeutschen Städte und Dörfer abgelaufen ist. Dort, wo in der DDR erheblicher Wohnungsbaubedarf bestand, wurden jeweils große, zusammenhängende Neubaukomplexe errichtet. Die Technik des industriellen Bauens in Großserien hat generell die innere Entwicklung der Städte vernachlässigt und damit ein Potential an Freiflächen belassen, das in Zukunft genutzt werden kann. Die aus der Planungsliteratur der dreißiger Jahre bekannte Klage über das sogenannte „ribbon development", d. h. das Wachstum der Städte und Dörfer entlang der Ausfallstraßen bei Unternutzung der Zwischenräume, läßt sich in vielen Städten und Dörfern Ostdeutschlands exemplarisch beobachten.

Zum anderen konzentriert sich gegenwärtig die Neubautätigkeit überwiegend auf die Peripherie bzw. auf Umlandgemeinden. Die Initiative geht dabei in der Regel von privaten Investoren aus, die Grundstücke erwerben und zum Teil gestützt auf die rechtlichen Möglichkeiten des Vorhaben- und Erschließungsplans Projekte weitgehend selbst entwickeln. Im Vergleich dazu sind Angebote für innerstädtische Entwicklungen sehr viel seltener, weil die dafür notwendigen Planungsvoraussetzungen nicht schnell genug geschaffen werden können.

**2503** Aus diesen Gründen gibt es in den Städten im allgemeinen noch genügend Baulandreserven, die im Rahmen einer behutsamen Stadterneuerung für den Wohnungsbau genutzt werden können. Allerdings eignen sich die Baulandreserven in zentrumsnahen Lagen, insbesondere in Gemengelagen, nur begrenzt für den flächenintensiven Eigenheimbau, der vergleichsweise hohe Ansprüche an das Wohnumfeld stellt. Hier scheint sich auf längere Sicht ein wirklicher Engpaß an Bauland abzuzeichnen. Die Kommunen sollten in Respekt vor dem ausgeprägten Wunsch nach einem Eigenheim und der künftig zu erwartenden hohen privaten Investitionsbereitschaft auf diesem Sektor in ausreichendem Umfang Baulandreserven für eine Nachfrage schaffen, die sich im Zuge weiter steigender Einkommen rasch beleben kann.

## VI. Engpässe in der Bauindustrie?

**2601** Die Entwicklung der Baukosten und damit auch die langfristige Entwicklung der Mieten hängt davon ab, ob der hohe Investitionsbedarf ohne größere Engpässe befriedigt werden kann. Insbesondere könnte der Bauboom in den neuen Ländern solche Engpässe entstehen lassen. Vorläufig kann von allgemeinen Angebotsengpässen aber nicht die Rede sein.

Bislang hat sich das Angebot der Bauwirtschaft (einschließlich der Anbieter aus dem Westen) als elastisch erwiesen. Eine Umstrukturierung der Wohnungsbaukombinate der DDR und die Auslagerung und Verselbständigung von Betriebsteilen der ehemaligen Gebäudewirtschaft hat eine differenzierte Produktionsstruktur geschaffen, die ihre Leistungsfähigkeit schon bewiesen hat. Obwohl der Strukturwandel noch in vollem Gang ist und obwohl die Baunachfrage seit 1992 stark expandiert, ist das Angebot der Bauindustrie ausreichend groß.

Als Beleg für eine zu geringe Kapazität der Bauwirtschaft wird manchmal der Umstand zitiert, daß ein Viertel aller Aufträge für Baustellen in Ostdeutschland an westdeutsche Betriebe geht, während die ostdeutschen Betriebe lediglich 6 vH ihrer Aufträge aus den alten Ländern erhalten. Ein stichhaltiger Beweis ist dies aber nicht, denn dafür können ganz unterschiedliche Gründe maßgeblich sein.

Auftragsbestände und Geräteauslastungen geben ein etwas unklares Bild, belegen aber ebenfalls keine Kapazitätsengpässe. Im August 1994 war die Reichweite der Auftragsbestände in Ostdeutschland mit 2,8 Monaten geringer als in Westdeutschland, wo sie 3,1 Monate betrug. Die Geräteauslastung, die in Westdeutschland bei rund 69 vH lag, betrug in Ostdeutschland zum selben Zeitpunkt rund 79 vH.

**2602** Was die Kostenstruktur der Bauindustrie betrifft, so sind die Löhne und Gehälter am 1. 10. 1994 von 84 vH des westdeutschen Niveaus auf 90 vH gestiegen, während die Produktivität im Jahr 1993 in Ostdeutschland nur rund 78 vH der westdeutschen Produktivität erreichte. Die westdeutschen Firmen haben einen „Technologievorsprung", den die ostdeutschen durch einen stärkeren Arbeitskräfteeinsatz ausgleichen. Sie sind damit im ganzen konkurrenzfähig geworden, was umso bemerkenswerter ist, als vielen ostdeutschen Betrieben noch vor ein oder zwei Jahren ihre eigene Kostenstruktur unbekannt war und ihre Angebote somit auf tönernen Füßen standen. Problematisch ist es aber, wenn die Westaufträge nach der Rechtsprechung zu Westlöhnen abgerechnet werden müssen. Eine solche Regelung schränkt die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Gesellschaften ungebührlich ein und behindert ihre Entwicklungschancen. In der Marktwirtschaft muß es erlaubt sein, einen Wettbewerbsvorteil, der sich

aus niedrigen Löhnen ergibt, auszuspielen. Wenn die Gerichte dieses Recht behindern, so zerstören sie Lenkungsmechanismen, auf denen die Effizienz dieser Wirtschaftsform beruht.

**2603** Defizite gibt es bei den ostdeutschen Baufirmen immer noch in der Kalkulation, Logistik und Bauleitung; ostdeutsche Betriebe sind vor allem dann erfolgreich, wenn sie diese Defizite durch Kooperation mit westdeutschen Partnern ausgleichen und den Bauprozeß detailliert durchplanen. Auch die Kapital- und Maschinenausstattung ist oft schlecht, und die Spezialisierung ist noch gering. Manchmal fehlen Erfahrungen beim Verhandeln mit Zulieferern und Abnehmern.

Vor allem im Ausbaugewerbe gibt es große Engpässe, die auf die mangelnde Entwicklung dieses Gewerbes in der DDR zurückzuführen sind und vor allem in einem Qualifikationsdefizit der Beschäftigten zum Ausdruck kommen. Ausbauberufe waren bei der früher im Neubau vorherrschenden Plattenbauweise, d. h. der Montage industriell vorgefertigter Elemente, nicht erforderlich, und die Instandhaltung von Altbauten war systematisch vernachlässigt worden. Das Qualifikationsdefizit ist wohl erst längerfristig abzubauen. Zwar ist der Anteil der Lehrlinge an den Beschäftigten der Bauwirtschaft in den neuen Ländern vergleichsweise hoch (17 vH im Vergleich zu 7 vH in Westdeutschland). Die Qualifizierungsoffensive der Bauwirtschaft, durch die mit Unterstützung der Bundesregierung 50 000 zusätzliche Ausbildungsplätze bereitgestellt wurden, ist aber nur schleppend in Gang gekommen. Bis Ende 1993 sind erst 11 600 Ausbildungsplätze besetzt worden.

**2604** Insgesamt kann von größeren Engpässen in der Bauindustrie noch nicht gesprochen werden; vielmehr gibt es erhebliche Produktivitätsreserven, die schnell mobilisiert werden können, wenn sich die Nachfrage nach Leistungen des Bauhauptgewerbes weiter erhöht. Solche Reserven liegen nicht zuletzt auch in der Möglichkeit, Bauarbeiter aus den osteuropäischen Nachbarländern zu beschäftigen. Nur bei drastischen Nachfrageerhöhungen könnte es kurzfristig zu Friktionen kommen. Vieles hängt dann davon ab, welche Standards an den Neubau und die Modernisierung von Wohnungen gelegt werden und inwieweit Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden (Elementbauweise, Vorfertigung von Installationen bei der Modernisierung usw.). Das Potential für solche Rationalisierungsmöglichkeiten ist groß, weil es in großem Umfang gleichartige Leistungsanforderungen gibt. Allein die Engpässe im Ausbaugewerbe stellen angesichts des hohen Bedarfs an Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen bereits heute ein gewisses Problem dar.

## VII. Westliche Qualitätsnormen im Osten?

**2701** Das Bauen in Deutschland ist deutlich teurer als im Ausland, beispielsweise in den skandinavischen Ländern. Die neuen Bundesländer sind von den hohen Baukosten in besonderer Weise betroffen, weil nicht nur der Neubau, sondern auch die Sanierung von Altbauwohnungen zu den heutigen Baukosten durchgeführt werden muß. Das Problem erscheint als besonders gravierend, wenn man bedenkt, daß der Osten hinsichtlich der Einkommen und Vermögen noch lange hinter Westdeutschland zurückliegen wird. Die Lücke in der finanziellen Leistungskraft wird sich zwar langfristig schließen. Für eine geraume Zeit führt aber insbesondere der Sanierungsstau zu einem Anstieg der Wohnkosten, der auch nicht annähernd durch Fördermittel der öffentlichen Hand gedeckt werden kann.

**2702** Im Lichte dieses Sachverhalts ist Sorge zu tragen, daß in den neuen Ländern auf der Grundlage niedrigerer Standards gebaut und saniert werden darf. Denn das hohe Baukostenniveau in Deutschland erklärt sich zu einem erheblichen Teil durch die hohen Qualitätsstandards, die hier gesetzt werden. Bei Sanierungen schlägt besonders zu Buche, daß diese Standards jeweils an den neuesten Stand der Technik angepaßt werden. So müssen z. B. bei der Instandsetzung einer Fassade oder der Erneuerung der Fenster auch für Altbauten die neuesten Standards des Wärmeschutzes eingehalten werden.

Für eine Senkung der Qualitätsnormen im Bau, die das unabdingbare Maß der Sicherheit und des Verbraucherschutzes noch gewährleistet, gibt es verschiedene Ansatzpunkte. Die Bundesregierung hat 1993 eine „Kommission zur Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau" (Kostensenkungskommission) beauftragt, Vorschläge für eine umfassende Reform des Bauordnungsrechts und des Baunebenrechts auszuarbeiten. Im Vorgriff auf eine allgemeine Reform, die auf der Arbeit dieser Kommission fußt, könnten in den neuen Ländern die hohen Qualitätsnormen vielfach gelockert werden. Mehrere Bereiche bieten sich dazu an.

**2703** Erstens ist das System der privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Haftungs- und Gewährleistungsregelungen im Zusammenhang mit der Honorarverordnung für Architekten und Ingenieure (HoAI) zu überprüfen. Die Regelungen dieser Honorarverordnung führen im Grundsatz dazu, daß Architekten und Ingenieure im Zweifel eher teuer bauen, sei es, weil ihre Honorare an die Baukosten geknüpft sind, sei es, weil bei der Begründung von Gewährleistungsansprüchen ein hoher Stand der Technik und der Baukunst vorausgesetzt wird. Es sollte erwogen werden, für Architekten und Ingenieure Anreize für Kosteneinsparungen im Bauprozeß zu setzen und die Gewährleistungsansprüche an vereinbarten, wohldefinierten Standardkategorien zu messen, die von

einem Mindeststandard bis zu einem Luxusstandard reichen können.

**2704** Der zweite Bereich betrifft die Organisation des Bauens, die sich immer noch großenteils an einer zunft- und gewerkeorientierten Arbeitsteilung ausrichtet. Der Konflikt zwischen der tradierten Handwerksordnung, die bestimmte Tätigkeiten Handwerkern mit standardisiertem Ausbildungsprofil vorbehält, und dem Grundsatz der Berufs- und Gewerbefreiheit ist im Bau besonders evident. Zum einen gibt ein hoher Ausbildungsstand bei Arbeiten, deren Qualität nicht unmittelbar kontrolliert werden kann (versteckte Mängel), noch keine Garantie für einen hohen Qualitätsstandard. Zum anderen sind durch die Handwerksordnung auch viele Tätigkeiten geschützt, die dieses Maß an Qualifikation nicht verlangen. Dadurch wird der Zugang billiger Arbeitskräfte zum Bau beschränkt mit der Folge, daß bei der Organisation des Bauprozesses Rationalisierungspotentiale nicht ausgeschöpft werden. Das Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung, anderer handwerksrechtlicher Vorschriften und des Berufsbildungsgesetzes vom 20. 12. 1993, das im wesentlichen vorsieht, den Spielraum für Handwerker-Leistungen „aus einer Hand" zu erweitern, hat den Weg für neue Formen der Arbeitsorganisation im Baugewerbe bereits geebnet. Die Handwerkskammern handhaben die Abgrenzung handwerklicher Tätigkeiten aber immer noch eher restriktiv. Besonders im Osten, wo es an Meisterbetrieben mangelt, jedoch ein großes Angebot an potentiellen Existenzgründern bereitsteht, ist dies ein gravierendes Problem. Die Kommunen sollten den Mißständen auch dadurch begegnen, daß sie Existenzgründern Rechtsbeistand gewähren und auf die liberale Auslegung des Handwerksrechts hinwirken.

**2705** Drittens könnten bestimmte Elemente der deutschen Bautradition, wie z. B. die Unterkellerung von Einfamilienhäusern oder der Einbau großer Treppenhäuser, relativ problemlos aufgegeben werden. Es wird auch in der Kommission unterschiedlich beurteilt, inwiefern sich die Nachfrager auf niedrigere Standards einlassen würden, aber es wird einhellig für mehr Konsumentensouveränität votiert. Letztlich müssen die Nachfrager selbst entscheiden, welche Standards sie sich leisten wollen. Die Anordnung hoher Mindeststandards läuft stets Gefahr, den Entscheidungsspielraum der Marktpartner in einem Maße zu beschränken, wie es auch aus Gründen des Konsumentenschutzes nicht mehr gerechtfertigt werden kann.

**2706** Viertens sollten die Anforderungen im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens auf ein Mindestniveau beschränkt werden. Insbesondere sind jene technischen Richtlinien für den Sozialen Wohnungsbau zu überprüfen, deren qualitative Standards zum Teil über die Standards des frei finanzierten Wohnungsbaus hinausgehen.

**2707** Schließlich könnten die technischen Regelwerke (EG-Bauproduktenrichtlinie, DIN-Normen, Erschließungsstandards, Normen der Versorgungsunternehmen) versuchsweise stärker an der Wirtschaftlichkeit orientiert werden. Ebenso sollten die Bauordnungen der Länder, die aus der Musterbauordnung der ARGEBAU abgeleitet sind und in ihren allgemeinen Anforderungen (§ 3) lediglich auf die „allgemeinen Regeln der Baukunst, der Technik und des Grünflächen- und Landschaftsbaus" verweisen, der Wirtschaftlichkeit bei der Festsetzung von Standards einen höheren Rang einräumen.

## Drittes Kapitel:

# Mieten, Investitionen und Märkte

**3001** Nachdem die Mieten während der Existenz der DDR so niedrig lagen, daß sie nicht einmal die Heizungskosten abdeckten, sind sie nach der Wende schrittweise auf dem Wege der Rechtsverordnung erhöht worden und sollen zur Mitte des Jahres 1995 in ein Vergleichsmietensystem nach westdeutschem Muster überführt werden. Der allmähliche Übergang zu einem echten Wohnungsmarkt gehört zu den ökonomisch und verteilungspolitisch schwierigsten Aufgaben bei der Einführung der Marktwirtschaft.

Die ökonomische Bedeutung rührt daher, daß nur von einem freien Wohnungsmarkt eine effiziente Belegungsstruktur sowie adäquate Anreize für Sanierung und Neubau erwartet werden können. Die verteilungspolitische Bedeutung erklärt sich aus der erheblichen Belastung, die der Mietanstieg, der in weiten Bestandssegmenten als Folge der Liberalisierung erwartet werden muß, für die Haushalte bewirkt. Unter allen Preisen, die sich seit der Wende geändert haben, gibt es wohl keinen, der eine so starke Auswirkung auf das Realeinkommen der Haushalte in den neuen Ländern hat wie die Miete. Der Wirtschaftspolitik kann eine schwierige Gratwanderung zwischen ökonomischer Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit nicht erspart bleiben.

## I. Der schwierige Weg in die Marktwirtschaft

**3101** In der DDR war der Wohnungssektor bewußt nicht nach marktwirtschaftlichen Prinzipien organisiert. Wohnungen wurden wie Infrastruktur weitgehend unentgeltlich bereitgestellt. Das Angebot war bei großen monopolistischen Organisationen konzentriert. Es herrschte ein ständiger Wohnungsmangel, der in Warteschlangen zum Ausdruck kam. Aus der Sicht der Mieter hatte das System allerdings den Vorzug, daß diejenigen, denen eine Wohnung zugewiesen war, praktisch unentgeltlich wohnten. Begriffe wie „Umwandlung", „Mieterhöhung" oder „Kündigung" hatten keine Bedeutung. Gemessen an diesen Erfahrungen bringt der Übergang in einen Wohnungsmarkt mit Knappheitspreisen und Konkurrenz der Anbieter und Nachfrager gravierende Umstellungen, die von vielen Mietern als Härte empfunden werden.

**3102** Trotz der grundlegenden Vorteile, die ein Wohnungsmarkt für die Nutzer auf Dauer bringt, sind immer wieder gravierende Anpassungslasten und Unvollkommenheiten auch bei günstigen Rahmenbedingungen unvermeidbar. In Ostdeutschland werden solche Anpassungsprobleme angesichts der Ausgangslage und des raschen wirtschaftlichen Wandels über längere Zeit mit besonderer Intensität auftreten.

- Die Nachfrage nach hochwertigen, nicht preisgebundenen Wohnungen hat sich mancherorts schon jetzt kräftig erhöht, wenngleich sich anfängliche Überhitzungserscheinungen abgeschwächt haben. Dennoch benötigt der Aufbau einer örtlichen Wohnungswirtschaft Zeit. Die Engpässe werden erst allmählich überwunden. Dabei kann die Politik auf die Anpassungsgeschwindigkeit erheblichen Einfluß nehmen. Zentrale Bedeutung haben stabile Erwartungen hinsichtlich einer langfristig gesicherten marktwirtschaftlichen Preisbildung.
- In architektonisch attraktiven Altbaugebieten mit günstiger Lage wird durch marktwirtschaftlich finanzierte Instandsetzung und Modernisierung eine rasche Aufwertung in Gang kommen. Die Kommunen müssen diesen Prozeß unterstützen. Genau in diesen Gebieten wohnen jedoch überdurchschnittlich viele ältere Menschen. Die Wohnungspolitik steht vor der Aufgabe, den notwendigen Erneuerungsprozeß zu unterstützen und gleichzeitig eine Überforderung vor allem älterer Mieter, die in ihren Wohnungen oft schon seit Jahrzehnten wohnen, durch abrupte Mietsteigerungen zu vermeiden.
- Die Instandsetzung und Modernisierung der Plattenbauten wird zu großen Teilen durch Mieterhöhungen finanziert werden müssen. Die Mietbelastungsquoten werden dementsprechend über längere Zeit steigen.

**3103** Gemessen an den bisherigen Erfahrungen auf Märkten mit völliger Preissicherheit ohne Nachfragerwettbewerb stehen die Mieter vor einer neuen Situation. Die Umstellungen am Wohnungsmarkt sind tiefgreifend. Es ist jedoch daran zu erinnern, daß auch in Westdeutschland in den 60er Jahren ein ähnlicher Übergang zu bewältigen war. Gerade die damaligen Erfahrungen machen deutlich, daß man die Übergangsschwierigkeiten nicht als Dauerzustand ansehen kann. Auch der Anbieterwettbewerb wird sich im Laufe der Zeit zugunsten der Mieter verschärfen. Die Zahl der Anbieter steigt schon jetzt. Die Wahlfreiheit wird ständig zunehmen. Entsprechend der sich differenzierenden Nachfrage werden die In-

vestoren Wohnungen unterschiedlicher Qualität in den verschiedenen Lagen anbieten und dadurch weit besser als bisher sicherstellen, daß knappe Ressourcen nach den Wünschen der Nutzer und nicht nach den Optimierungsvorstellungen eines Planungssystems eingesetzt werden. Auf Dauer werden die Vorzüge eines Wettbewerbsmarktes auch in Ostdeutschland immer größeren Gruppen zugute kommen. Bei einer flexiblen Gestaltung der mietrechtlichen Rahmenbedingungen, bei ausreichenden Investitionen der Kommunen zur Verbesserung der Investitionsvoraussetzungen sowohl in der Stadterneuerung wie im Neubau erwartet die Kommission eine Entwicklung, in der sich das Angebot an Mietwohnungen ausweitet und differenziert. In wenigen Jahren werden weit mehr Wohnungen unterschiedlicher Lage in besserer Ausstattung und Qualität verfügbar sein.

Der Verfall der Altbausubstanz wird weitgehend gestoppt. Vor allem in attraktiven Gebieten wird ein rascher Aufwertungsprozeß einsetzen. Die Mietstruktur wird der Qualität der Bestände weitgehend entsprechen und dazu führen, daß die Haushalte Mieten zahlen, die den tatsächlich genutzten Wohnungsgrößen und Wohnungsqualitäten entsprechen. Die Anbieter werden auf Nachfrageverschiebungen weit besser reagieren als ein zentrales Planungssystem. Der Städtebau wird humaner. Vor allem die Angebotslücken bei Ein- oder Zweifamilienhäusern werden allmählich geschlossen. Vielfalt des Angebots, Wahlfreiheit, bessere Umzugsmöglichkeiten entsprechend unterschiedlicher Standortbedürfnisse und effektivere Nutzung der Ressourcen werden zu einer weit günstigeren Wohnungsversorgung führen als in der Vergangenheit.

**3104** Allerdings werden auch Marktunvollkommenheiten bestehenbleiben. In einfacheren Wohngebieten mit schwacher Nachfrage wird der Instandsetzungsrückstand ohne staatliche Hilfen kaum überwunden werden können. In Teilbereichen wird die Stadterneuerung nur sehr zögerlich vorankommen. Angesichts vielfältiger Defizite werden Marktmechanismen zum Teil versagen. Der Übergang in ein Marktsystem bei gleichzeitiger städtebaulicher Erneuerung der Kommunen bedeutet eine sehr schwierige Steuerungsaufgabe, die nicht in jeder Phase befriedigend ablaufen wird. 25 Jahre Stadterneuerung in Westdeutschland haben allerdings gezeigt, wie sehr das Erscheinungsbild der Städte und die Qualität des Angebots in einem langanhaltenden, intensiven Investitionsprozeß verbessert werden können.

**3105** Dieses langfristig zu erwartende Ergebnis wird in Übergangsphasen für viele Haushalte als fast unerreichbar erscheinen. Die akuten Knappheiten, Preissteigerungen und auch Verdrängungen werden als dominant und gravierend empfunden. Immer wieder wird die Wohnungspolitik deshalb vor der Forderung stehen, den Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Steuerung zu stoppen oder zumindest zu verlangsamen. Käme es zu einem solchen Abbruch, dann wären dauerhafte Negativfolgen zu erwarten:

- Die Steuerzahler müßten für die notwendigen Investitionen hohe Subventionen aufwenden.
- Der Verfall würde in Teilbeständen unvermindert weitergehen.
- Die Knappheit des Angebots würde vor allem junge Haushalte, mobile Haushalte und neuzugezogene Haushalte weit überdurchschnittlich belasten.

Gleichzeitig ließe sich der Nachfragewettbewerb nicht ausschalten. Es würde ein Schwarzmarkt entstehen, auf dem freiwerdende Wohnungen zu hohen Abstandszahlungen vor allem an diejenigen vermietet werden, die in der Lage sind, diese hohen Startinvestitionen zu tragen.

**3106** Deshalb bleibt zentrale Aufgabe der Politik, den im Prinzip beschlossenen Übergang in einen Wettbewerbsmarkt weiter vorzubereiten und umzusetzen. In Perioden sich verschärfender Engpässe müssen die zu erwartenden Vorteile immer wieder herausgearbeitet werden. Die Wohnungspolitiker müssen für eine marktwirtschaftliche Lösung werben. Dies bedeutet auch, die Härten und das häßliche Gesicht des Marktes, das in Phasen akuter Knappheit immer wieder auftaucht, durch günstige Rahmenbedingungen, insbesondere günstige Angebotsbedingungen für die Investoren, weitgehend zu vermeiden. Die Vorteile des Marktes sind nicht in jeder Periode und zu jedem Zeitpunkt in voller Eindeutigkeit sichtbar. Es wäre unrealistisch, solche Schwierigkeiten zu verschweigen. Es wäre jedoch eine Illusion zu glauben, daß ein System möglich ist, das die angenehme Sicherheit eines staatlichen Zuteilungssystems mit den Angebotsverbesserungen, der Nachfrageorientierung und der Wahlfreiheit des Marktes verbindet. Die marktwirtschaftlichen Vorteile werden in Ostdeutschland nur erreicht werden können, wenn auch die Übergangsschwierigkeiten bei der Bildung von Märkten in Kauf genommen, realistisch eingeschätzt und mit den verfügbaren Maßnahmen gemildert werden.

## II. Warum die derzeitige Preisbindung nicht fortbestehen kann

**3201** In der Marktwirtschaft ist es bis auf wenige Ausnahmen nicht die Aufgabe des Staates, Preise zu beeinflussen oder gar selbst festzusetzen. Preise sind Steuerungssignale, die sich durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ergeben und die Aufgabe haben, Millionen von unabhängigen wirtschaftlichen Entscheidungsträgern zu einem funktionierenden Ganzen zu vereinen.

Diese Erkenntnisse haben wichtige Implikationen für die Mietenpolitik, denn auch Mieten sind Preise. Wenn die Mieten nicht durch das Zusammenspiel

von Angebot und Nachfrage bestimmt werden, kommt es zu einem Mißverhältnis zwischen dem Nutzen der Bewohner und den Kosten der Gesellschaft für die Bereitstellung des Wohnraums, und letztlich haben alle den Schaden davon. Es tritt eine Übernachfrage nach Wohnraum beziehungsweise eine Unterversorgung mit Wohnraum ein, und der Markt muß durch eine Wohnungszwangswirtschaft ersetzt werden mit Konsequenzen, die hinlänglich bekannt sind. Eine Mietpreisbindung wie zu DDR-Zeiten kann keine Option für die Wirtschaftspolitik sein.

Das bedeutet nicht, daß die Zwangswirtschaft durch schrankenloses Laissez-Faire abzulösen sei. Vorkehrungen im Rahmen des Mietrechts, die dem Mieterschutz dienen, und Belegungsrechte für bestimmte soziale Gruppen können sich als nützliche Korrektive des Marktes erweisen, ohne die Grundprinzipien des freien Markttausches generell in Frage zu stellen.

**3202** Im Magdeburger Mietenkompromiß zwischen Bund und Ländern wurde eine Verlängerung der Preisbindung, wenn auch auf erhöhtem Niveau, bis zur Mitte des Jahres 1995 vereinbart. Die politischen Gründe, die dabei eine Rolle gespielt haben, werden nach 1995 nicht völlig verschwunden sein. Dennoch plädiert die Kommission dafür, die Mieten zu diesem Zeitpunkt in ein hinreichend flexibles Vergleichsmietensystem zu überführen. Das Vergleichsmietensystem, das derzeit in Westdeutschland gilt, weist zu viele Starrheiten auf, als daß bei einer unveränderten Übertragung eine marktgerechte Mietstruktur in überschaubaren Zeiträumen erreicht werden könnte.

**3203** Nur hinreichend bewegliche Mieten können die notwendige Steuerung des Marktgeschehens gewährleisten. Je knapper der Wohnraum, desto höher ist die Miete, und desto größer sind die Anreize der Investoren, neuen Wohnraum zu erstellen. Mieten sind Signale, die dort eine Erhöhung des Wohnungsangebotes veranlassen, wo es nötig ist, und den Neubau stoppen, wenn das Angebot ausreicht. Die Bautätigkeit wird in jedem regionalen Teilmarkt und für jede Kategorie von Wohnungen so weit ausgedehnt, bis die Zahlungsbereitschaft der Mieter für weitere Objekte mit den Kosten dieser Objekte übereinstimmt. Zu den Kosten gehören die Kosten der Bauleistungen und die des Bodens, der anderen Verwendungen entzogen wird, ebenso die Zinsen auf Eigen- und Fremdkapital, ohne die niemand bereit wäre, die Finanzierung des Gesamtaufwandes zu übernehmen. Es folgt aus dem Prinzip der Konsumentensouveränität, daß all jene Planungen realisiert werden sollten, bei denen die Zahlungsbereitschaft der Mieter die Kosten übersteigt, und ein freier Wohnungsmarkt leistet genau dieses. Dabei ist unbestritten, daß der Staat aus sozialpolitischen Erwägungen die Zahlungsbereitschaft stärken darf und daß er bei bestimmten sozialen Gruppen sogar direkt eingreifen sollte, um die Wohnraumversorgung zu sichern.

**3204** Es wäre kurzsichtig, im angeblichen Interesse der Mieter Mietkalkulationsvorschriften zu verlangen, denn solche Vorschriften würden das Rentabilitätskalkül massiv verändern und in vielen Fällen die Bautätigkeit zum Erliegen bringen. Eine Perpetuierung der Wohnungsnot, ja wachsende Divergenzen zwischen dem Wohnungsbedarf und der verfügbaren Wohnungskapazität wären die Folge. Die jungen Familien und diejenigen, die sich mit einem neuen Arbeitsplatz zugleich einen neuen Wohnort suchen müssen, aber auch viele andere Wohnungssuchende mehr hätten unter der Starrheit des Marktes zu leiden. Ohne Glück und gute Beziehungen hätten sie wenig Chancen, zum Zuge zu kommen.

Dabei ist nicht zu verhehlen, daß man im allgemeinen mit raschen Erfolgen einer Liberalisierung der Mieten nicht rechnen kann. Schon wegen der Aufwendigkeit der Planungsprozesse kann es sehr lange dauern, bis sich eine Investitionsabsicht in sichtbare Bautätigkeit umsetzt, und bis dann durch das Bauen vieler Wohnungen eine wesentliche Vergrößerung des Bestandes zustande gekommen ist, vergehen Jahre. Ein langer Atem wird den Mietern abverlangt. Jedoch würde eine Fortsetzung der Mietbindung die Zeitspanne, innerhalb derer die Folgen der Wohnungszwangswirtschaft zu überwinden sind, nur noch verlängern. Niemandem wäre damit gedient, wenn der schwierige Übergang in die Marktwirtschaft weiter hinausgezögert würde.

**3205** Es wird häufig argumentiert, diese Zusammenhänge begründeten zwar eine Mietfreigabe für Neubauten, nicht aber für die existierende Bausubstanz, die von der DDR übernommen wurde. Die Miete in existierenden Bauten könne unabhängig von den Neubaumieten durch Kalkulationsvorschriften begrenzt werden, ohne daß dadurch Probleme entstehen. Diese Argumentation ist falsch. Am wenigsten noch deshalb, weil geltend gemacht werden könnte, daß erhöhte Mieteinnahmen zur Finanzierung der Neubautätigkeit benötigt werden. Für die Neubaufinanzierung ist im Prinzip der Kapitalmarkt zuständig, nicht der Altmieter. Allerdings darf man die Liquiditätsprobleme der Wohnungsgesellschaften und die Begrenztheit der Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten nicht übersehen. Ohne ein gewisses Maß an Selbstfinanzierung geht es nicht. Zumindest muß eine Erosion ihres ausgewiesenen Nettovermögens durch ständige Unterdeckung des laufenden Aufwandes (einschließlich Abschreibungen) vermieden werden. Grundlegender aber sind noch drei andere Gesichtspunkte bei der Mißachtung marktgerechter Mieten für Altbauten.

**3206** Erstens würden die Anreize zur Wohnungsmodernisierung und Instandsetzung ausbleiben, auf die es gerade in den neuen Ländern besonders ankommt. Investoren, die Altbauten erwerben und sanieren, kalkulieren nicht anders als solche, die neuen Wohnraum erstellen. Auch sie brauchen Mieteinnahmen, und auch sie werden ihre Investitionen unterlassen, wenn sie befürchten müssen, daß ihr sanierter Bestand starren Mietkalkulationsvorschriften unterworfen wird. Wer nicht möchte, daß der vorhandene Wohnungsbestand weiterhin dem Verfall preisgegeben wird und die hoffnungsvollen Ansätze zu einer Renovierung der Städte im Keime erstickt werden, der muß für eine Flexibilisierung der Mieten eintreten. Der Modernisierungszuschlag in Höhe von 11 vH p. a., der nach geltender Rechtslage erlaubt ist, berücksichtigt diese Erkenntnis. Allerdings wird von Unsicherheiten im Zusammenwirken mit § 5 Wirtschaftsstrafgesetz (WiStG) berichtet. Nach der bisher

bekanntgewordenen Rechtsprechung führt die Zusammenrechnung von Grundmiete und Modernisierungszuschlag nicht zu einem Verstoß gegen § 5 WiStG, weil allein zu prüfen ist, ob der Modernisierungszuschlag als solcher ein angemessenes Entgelt für die vom Vermieter erbrachte Modernisierungsleistung ist (AG Berlin-Mitte GE 1994, 161).

Gerade in den neuen Ländern geht es häufig eher um Instandsetzungen als Modernisierungen. Bei einer allgemeinen Mietbindung ist die Möglichkeit eingeschränkt, die Aufwendungen durch zukünftige Mieten zu finanzieren, und umgekehrt hat der Mieter auch nur geringe rechtliche Möglichkeiten, mehr als nur Minimalsanierungen zu erzwingen.

**3207** Zweitens würden Kalkulationsvorschriften bei den Altbauten die Erwartungen der Investoren negativ beeinflussen. Davon sind nicht nur diejenigen betroffen, die in die Sanierung von Altbauten investieren, sondern auch die Neubauinvestoren, weil stets damit zu rechnen ist, daß die neuerstellten Wohnungen später selbst einmal als Altbauwohnungen klassifiziert und den Kalkulationsvorschriften unterworfen werden. Die Ertragserwartungen eines Wohnungsinvestors werden in erster Linie von seinen Erwartungen über das Zeitprofil der Mieteinnahmen geprägt. Er kann unter Umständen mit ausgesprochen niedrigen Anfangsmieten leben, wenn entsprechend hohe Mietpreissteigerungen realistisch erscheinen. Anfängliche Kostenunterdeckungen werden im späteren Verlauf der Wohnungsnutzung dann kompensiert. Kalkulationsvorschriften, die die zulässigen Mietpreissteigerungsraten begrenzen, zwingen dazu, höhere Anfangsmieten zu verlangen. Wird der Investor auch in dieser Hinsicht durch Kalkulationsvorschriften gegängelt, so kann das einen massiven Investitionsstreik provozieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Investor nach aller Erfahrung damit rechnen muß, daß die ihn betreffenden Mietpreis-Kalkulationsvorschriften während der Nutzungsdauer seiner Investition zur Disposition stehen und gegebenenfalls auch zu seinem Nachteil verändert werden.

**3208** Drittens würden Mietpreisbindungen die Allokationsaufgabe, die den Bestandsmieten zukommt, unterminieren. Es ist nicht gleichgültig, wer in welchen Wohnungen wohnt, denn die Präferenzen der Menschen unterscheiden sich ebenso wie die Wohnungstypen. Nicht nur unterschiedliche Familiengröße, auch unterschiedliches Alter, unterschiedliche Arbeitsstätte, unterschiedlicher Wohnort naher Verwandter und viele Dinge mehr induzieren Tauschwünsche, die unter der starren Regie der Planwirtschaft unbefriedigt geblieben sind. Die Naturaltauschbörsen, die sich nach der Wende entwickelten, sind ein Indiz für die über Jahrzehnte aufgestaute Fehlbelegung des vorhandenen Wohnungsbestandes. Man müßte wahrscheinlich die Neubaukapazität vieler Jahre aufwenden, um einen ähnlichen Angebotseffekt zu erreichen, wie er durch die Optimierung der Bestandsbelegung entsteht. Die neuen Naturaltauschbörsen sind allerdings keine geeigneten Mittel zur Beseitigung der Fehlbelegung, denn stets müßten sich zwei Tauschpartner mit exakt komplementären Präferenzen finden. Der komplexe Ringtausch, der zur Erfüllung der Tauschwünsche nötig ist, kann nur von einer funktionierenden Geldwirtschaft geleistet werden, die über eine freie Mietpreisbildung verfügt. Im übrigen bewirken künstlich niedrig gehaltene Mietpreise einen Attentismus gegenüber der Wohneigentumsbildung.

**3209** Die Verbesserung der Belegungsstruktur verspricht im Prinzip eine raschere und stärkere Minderung des Wohnungsmangels als der Neubau. Zu berücksichtigen ist aber, daß sie im Einzelfall mit erheblichen sozialen Härten verbunden sein kann. Man wird es älteren Menschen und kinderreichen Familien nur in Ausnahmefällen zumuten, ihre Wohnungen unter dem Druck von Mieterhöhungen zu räumen. Die Politik hat ein hohes Maß an sozialer Verantwortung. Im siebten Kapitel wird der Vorschlag für ein Sonderwohngeld, das in Härtefällen zur Aufstockung des normalen Wohngeldes dienen soll, präsentiert. Mietbindungen im Bestand sind, abgesehen von den Effizienzproblemen, die sie hervorrufen, schon deshalb kein adäquates Mittel zur Lösung sozialer Probleme, weil sie zum einen viel zu wenig zielgenau sind, zum anderen gerade diejenigen benachteiligen, die man schützen möchte.

**3210** Die Freiheit der Mietbildung im Bestand im Zusammenhang mit einer freien Mietbildung beim Neubau impliziert, daß die Neubaumieten die Bestandsmieten „im Schlepptau" hinter sich herziehen und daß bei Wohnungen vergleichbarer Qualität und Lage die Lücke zwischen den jeweiligen Mietniveaus nicht zu groß werden kann. Diese Verkoppelung zwischen Bestands- und Neubaumieten ist unverzichtbar, weil sie das Neubauvolumen mit den Möglichkeiten, Wohnflächen aus dem Bestand zu gewinnen, koordiniert. Wenn sich die Nachfrage nach Mietwohnraum in einen bestimmten Teilmarkt verlagert, so müssen in der Regel mehr Wohnungen gebaut werden, aber es muß auch zu Abwanderungen rivalisierender Nutzer in andere Teilmärkte kommen. In beiden Fällen entstehen Kosten. Im einen Fall als Baukosten, im anderen Fall als sogenannte Opportunitätskosten, also Kosten in Form der entgangenen Nutzung der rivalisierenden Mieter. Die Verkoppelung der Bestands- und Neubaumieten stellt sicher, daß beide Beschaffungswege in optimaler Weise kombiniert werden und daß die Befriedigung der zusätzlichen Nachfrage zu minimalen Kosten erfolgen kann. Die Mobilitätsbereitschaft von Mietern wird aber dadurch begrenzt, daß ihnen beim Umzug hohe Kosten entstehen.

Bei einer Entkoppelung von Neubau- und Bestandsmieten, wie sie derzeit in extremer Weise in den neuen Ländern stattfindet, läuft man Gefahr, massive Fehlinvestitionen zu induzieren. Schon jetzt zeichnet sich ab, daß in einigen Randgebieten der Städte Handels- und Dienstleistungszentren entstehen, die langfristig, nach einer Mobilisierung der Bestände in den Innenstadtbereichen, vermutlich keine Wettbewerbschancen haben werden. Auch die Mittel für die komplementären Infrastrukturinvestitionen, die der Staat aufzubringen hat, drohen nutzlos zu versickern.

**3211** Eine Fortsetzung der Mietbindung würde sehr hohe Kosten für die deutsche Volkswirtschaft mit sich bringen. Die bisherigen Mietenverordnungen der

Bundesregierung waren bereits wichtige Schritte in die richtige Richtung, und der Übergang zu einem echten Vergleichsmietensystem im Jahre 1995 ist ein noch wichtigerer Schritt (Ziffern 3401 ff.).

**3212** Als flankierende Maßnahme zur Mietfreigabe ist die Wohnungsprivatisierung zugunsten der Mieter zu sehen, die im sechsten Kapitel erörtert wird. Diese Privatisierung kann als Programm zur Abfederung der Verteilungswirkungen der Mietfreigabe gesehen werden. Zudem würden durch sie starke Anreize gesetzt, in den Bestand zu investieren. Eine erhöhte Miete, die man „an sich selbst zahlt", verringert das Realeinkommen nicht, ruft aber dennoch im wesentlichen die gleichen Wirkungen hinsichtlich der Wohnraumnachfrage hervor wie eine erhöhte Miete, die man an andere zahlt. Der Besitzer einer Eigentumswohnung wird sich stets der ersparten Marktmiete bewußt sein und seine Renovierungs-, Verkaufs- und Vermietungsentscheidungen von ihr abhängig machen. Auch er wird seinen konstruktiven Beitrag zum Konzert der Marktkräfte leisten, wenn er sich an freien und unverfälschten Marktmieten orientieren kann.

## III. Zur Höhe der Mieten und Einkommen

**3301** Mitte 1990 lag die monatliche Bruttokaltmiete bei nur 0,90 DM/m², und nur ca. 4 vH der verfügbaren Einkommen mußte man für Mieten aufwenden. Diese Verhältnisse waren nach der Vereinigung aus vielerlei Gründen nicht mehr tragbar. Zwar wurden die Mieten noch nicht freigegeben, doch wurde die höchstzulässige Miete durch die Bundesregierung stufenweise angehoben, um gemäß § 11 III Nr. 1 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe (MHRG) möglichst rasch in die Nähe von Marktmieten zu gelangen. Die ostdeutschen Wohnungsgesellschaften haben ihre Spielräume in aller Regel ausgenützt (Tabelle 3.1). Die Grundmiete (ohne Betriebskosten) wird im Jahr 1994 durchschnittlich bei etwa 4,50 DM pro m² Wohnfläche monatlich liegen. Bei großen funktionellen Mängeln und schlechter Lage kann die Miete im Einzelfall bis zu 2,25 DM unter diesem Wert und bei sehr hoher Qualität und teurer Lage bis zu 0,60 DM pro m² Wohnfläche monatlich darüber liegen. Mehrfamilienhäuser dürfen je nach Lage bis zu einem Preis von 4,65 DM bis 4,80 DM pro m² Wohnfläche im Monat vermietet werden.

Nicht nur die Mieten, sondern auch die Einkommen sind in den neuen Ländern kräftig gestiegen. Das durchschnittliche verfügbare Einkommen pro Haushalt ist bis zum ersten Halbjahr 1994 auf 63,5 vH des Westniveaus angestiegen. Von 1992 bis 1993 betrug die Jahresrate des nominalen Einkommenswachstums der Mieterhaushalte 28 vH; allerdings sind in diesem Zeitraum auch die Mieten und die anderen Preise gestiegen. Ein mittlerer Mieterhaushalt erzielte im Jahre 1993 ein verfügbares Einkommen von knapp 2 500 DM (Tabelle 3.2). Die monatliche Bruttokaltmiete betrug bei einer Wohnungsgröße von 60 m² insgesamt 330 DM, entsprach also nur etwa 13 vH des verfügbaren Einkommens. Der Anteil für Westdeutschland lag demgegenüber im selben Jahr bei 23 vH.

**3302** Die im Mietrecht für die neuen Länder festgelegte Mietbindung soll bis Mitte 1995 beibehalten werden. Wie sich die Mieten nach der dann beabsichtigten Freigabe tatsächlich entwickeln, ist eine Frage, die nur sehr schwer beantwortet werden

Tabelle 3.1:

**Entwicklung der durchschnittlichen Miete pro Quadratmeter und Monat**

| | |
|---|---|
| Mitte 1990: | |
| Bruttokaltmiete (= Grundmiete + kalte Betriebskosten) | 0,90 DM |
| Heiz- und Warmwasserkosten | 0,50 DM |
| Bruttowarmmiete | 1,40 DM |
| Ab 1. Oktober '91: | |
| Grundmiete | 2,00 DM |
| kalte Betriebskosten | 1,50 DM |
| Heiz- und Warmwasserkosten | 2,00 DM |
| Bruttowarmmiete | 5,50 DM |
| Ab 1. Januar '93: | |
| Grundmiete | 4,00 DM |
| kalte Betriebskosten | 1,50 DM |
| Heiz- und Warmwasserkosten | 2,00 DM |
| Bruttowarmmiete | 7,50 DM |
| Ab 1. Januar '94: | |
| Grundmiete | 4,50 DM |
| kalte Betriebskosten | 1,50 DM |
| Heiz- und Warmwasserkosten | 1,85 DM |
| Bruttowarmmiete | 7,85 DM |

Legende: Die Steigerung der Miete zum 1. Oktober 1991 ergibt sich aufgrund der 1. Grundmietenverordnung (Steigerung der Grundmiete um 1,00 DM pro m² und Monat, Beschaffenheitszuschläge und -abschläge möglich) sowie der Betriebskosten-Umlageverordnung (Umlage aller Betriebskosten auf die Miete, Umlage der Heiz- und Warmwasserkosten auf eine Obergrenze beschränkt).
Die Mietsteigerung zum 1. Januar 1993 und zum 1. Januar 1994 folgt aus der 2. Grundmietenverordnung (Erhöhung der Grundmiete um 1,20 DM pro m² und Monat zum 1. 1. 1993, Beschaffenheitszuschläge und -abschläge zum 1. 1. 1993 und zum 1. 1. 1994 möglich) sowie aus der Betriebskosten-Umlageverordnung (Senkung der Heizkostenumlage zum 1. 1. 1994).
Quelle: BMBau.

Tabelle 3.2:

**Verfügbares Einkommen von Mieterhaushalten in den neuen Ländern in DM pro Monat**[1]**)**

| | Februar/März 1992 | Juni/Juli/ August 1993 |
|---|---|---|
| Mieterhaushalte insgesamt ......... | 1912 | 2446 |
| davon Haushalte mit | | |
| einer Person ..... | 1037 | 1329 |
| zwei Personen ... | 1934 | 2468 |
| drei Personen .... | 2457 | 3078 |
| vier Personen .... | 2642 | 3330 |
| fünf und mehr Personen ........ | 2440 | 3088 |
| darunter | | |
| Arbeitslosenhaushalte ........ | 1196 | 1540 |
| Rentnerhaushalte | 1343 | 1742 |

[1]) Ohne Sonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld.

Quelle: IfS/BMBau, Hausbesitzer in den neuen Bundesländern — Auswirkungen der Mietenreformen 1991, 1992; IfS/BMBau, Wirkungsanalyse zu der 1993 in Kraft getretenenen Mietenreform und zumWohngeldsondergesetz in den neuen Bundesländern, Ergebnisse der Mieterbefragung 1993, 1994.

kann, denn viele Faktoren, wie insbesondere die weitere Einkommensentwicklung, Präferenzverschiebungen, regionale Wanderungsbewegungen und die im Anschluß geplante Vergleichsmietenregelung werden eine Rolle spielen. Im folgenden werden zunächst noch einmal die Ergebnisse der Modellrechnungen präsentiert, die die Kommission angestellt hat, um theoretische Mindestanfangsmieten für Neubauten und sanierte Altbauten zu ermitteln und über die bereits im ersten Kapitel des Hauptgutachtens (Ziffern 1201 ff.) berichtet worden ist.

Tabelle 3.3:

**Ost-West-Relation der reinen Baukosten in den 1992 erteilten Baugenehmigungen (in vH)**

| | Einfamilienhäuser | Zweifamilienhäuser | Mehrfamilienhäuser |
|---|---|---|---|
| je Wohnung | 77,3 | 81,5 | 96,7 |
| je Quadratmeter | 88,1 | 92,5 | 97,0 |

Quelle: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Zur Lage in den neuen Ländern, 1993, Wiesbaden et al.

**3303** Ausgangspunkt der Bezugnahme auf diese Modellrechnungen ist die Erkenntnis, daß die Baukosten in den neuen Ländern, jedenfalls bei Mehrfamilienhäusern, mittlerweile praktisch auf der gleichen Höhe liegen wie in Westdeutschland (Tabelle 3.3). Im übrigen sei wiederholt: Als Musterfall für eine gewerbliche Neubauinvestition im Mehrfamilienhausbau wird davon ausgegangen, daß bei einer Herstellung im Jahr 1994 Kosten in Höhe von insgesamt 3 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche anfallen. Von diesen Kosten entfallen 3 100 DM auf das Gebäude und 400 DM auf den Boden. Die Frage ist, welches die im ersten Jahr der Vermietung (1995) erforderliche Mindestmiete ist, bei der sich rechnerisch über die wirtschaftliche Lebensdauer der Immobilie ein Ausgleich von Einzahlungen und Auszahlungen bei einem bestimmten Verzinsungsanspruch ergibt. Um der Antwort auf diese Frage näher zu kommen, wird vorerst unterstellt, die Investoren verfügten in genügendem Umfang über eigene Mittel oder könnten sich zum Marktzins genug Mittel verschaffen, um Defizite im Zahlungsstrom nach dem Investitionszeitpunkt zu überbrücken. Von den Liquiditätsproblemen solcher Defizite wird bei den Berechnungen also abstrahiert. Nur zunächst gilt das gleiche für die Möglichkeit, daß der Investor mangels anderer Einkünfte außerstande sein mag, die gesetzlichen Möglichkeiten des steuerlichen Verlustausgleichs auszunutzen.

Unverändert hat die Kommission auch die weiteren Annahmen gelassen: Als wirtschaftliche Nutzungsdauer der Immobilie werden 70 Jahre gerechnet, und es wird unterstellt, daß nach deren Ablauf nur noch der reine Bodenwert realisiert werden kann. Diese und alle nachfolgenden Berechnungen basieren auf der Annahme, daß die Bodenpreissteigerungsrate dem Nettozinssatz nach Steuern gleicht, wie er sich für einen gewerblichen Investor einstellt, dessen Kapitalmarkterträge bei Zinssätzen zwischen 7 % und 8,5 % mit Steuern auf Einkommen, Gewerbeertrag und Gewerbekapital zu insgesamt etwa 59 vH belastet werden. Außerdem wird hier wie auch bei den folgenden Berechnungen stets unterstellt, daß die Preissteigerungsrate für Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten sowie für Verwaltungsausgaben der Steigerungsrate der Mieten plus 1,5 vH entspricht und der Umfang der Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten im Zeitablauf in dem Maße steigt, wie es die Analysen der Deutschen Baurevision in Westdeutschland zu erwarten nahelegen.[1]) Die Verwaltungskosten betragen im Jahr 1995 7,50 DM pro Quadratmeter.

Aus Vereinfachungsgründen bleiben wiederum die Nachinvestitionen unberücksichtigt, die in einem Wohngebäude erforderlich sind, um eine Anpassung an die im Zeitablauf sich ändernden Anforderungen des Marktes sicherzustellen. Die dafür periodisch anfallenden Investitionen erreichen im Laufe der gesamten Nutzungsdauer des Objekts nicht selten die Höhe der Gebäudeherstellungskosten. Da solche In-

[1]) Es wurden die empirischen Werte der Deutschen Baurevision verwendet. Den Werten liegt ein Trend mit einer Mengenwachstumsrate von etwa 2,5 vH p. a. zugrunde. Vgl. Deutsche Baurevision, Untersuchung über die Anpassung der Instandhaltungskosten im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1991.

vestitionen aber auch zu einem veränderten Zeitwert und zu einer längeren Nutzungsdauer und somit zu einem schwer abzuschätzenden Restwert des Gebäudes nach 70 Jahren führen, wird von einer Einrechnung solcher Maßnahmen abgesehen.

**3304** Die Berechnungen haben gezeigt, daß die Höhe der Anfangsmiete sehr stark von der Höhe der Steigerungsrate der Mieten während der Nutzungsdauer der Immobilie abhängt, die selbst wiederum die Wertsteigerungsrate der Immobilie maßgeblich erklärt. Da die Mietsteigerungsrate eine Erwartungsgröße ist, kommt in ihr auch die berechtigte Risikofurcht des Investors zum Ausdruck. Wenn die wahrscheinliche Mietsteigerungsrate 3 vH und die kalkulatorische Steigerungsrate 2 vH beträgt, so entspricht dies einem hohen Risikoabschlag auf die Miete.

Neben den allgemeinen rechtlichen, wirtschaftlichen und steuerlichen Risiken, denen ein Investor, der über längere Zeiträume kalkuliert, ausgesetzt ist, schlagen beim Investitionskalkül — hier vor allem bei der in die Kalkulation eingesetzten Mietsteigerung — auch noch objektspezifische Risiken, wie z. B. die Veränderung des Wohnumfeldes und sich wandelnde Wohnanforderungen, sowie Risiken, die in der Veränderung der steuerlichen Verlustverrechnungsmöglichkeit liegen, so erheblich zu Buche, daß man hiervon nicht abstrahieren kann. Auch wird ein Investor die Risiken, die in der Bewirtschaftung liegen, nicht außer acht lassen können. Ebenso muß er willens und in der Lage sein, über einen langen Zeitraum liquide Mittel nachzuschießen. Zwar mag sich die tatsächliche Mietsteigerungsrate für Immobilien im langfristigen Durchschnitt bei 3 vH oder gar darüber einstellen; das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß regional ganz erhebliche Unterschiede bestehen, so daß auch mit einer zeitweilig sinkenden Miete gerechnet werden muß. Es ist ein Gebot der kaufmännischen Vorsicht, so zu kalkulieren, daß man auch unter Berücksichtigung der genannten Risiken zurecht kommt. Unter Einbeziehung der Ansätze für Unternehmer-Wagnis und Gewinn können in vielen Fällen merklich höhere Anfangsmieten erforderlich sein, als sie sich aus den Annahmen zu ergeben scheinen, die den Modellrechnungen zur Höhe der Mindestmieten zugrunde liegen. Jedenfalls wäre ein Investor, der seine Mietsteigerungserwartung in Anlehnung an die allgemeine Inflationsrate bildet und zudem von einem dazu passenden Hypothekenzins ausgeht, vermutlich nicht vorsichtig genug. Auf die ausführliche Diskussion dieses Themas im Hauptgutachten (Ziffern 1201 ff.) sei verwiesen.

**3305** Daß die Ergebnisse der Berechnungen sensibel sind bezüglich der Möglichkeit, steuerliche Verluste mit anderen Einkünften zu verrechnen, hat in den neuen Ländern eine noch viel größere Bedeutung als in Westdeutschland.

Gerade dort gibt es nämlich viele Unternehmen, die auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein werden, eine vollständige Verrechnung vorzunehmen, und zwar — worauf es ankommt — für etliche Jahre nicht. Selbst viele westdeutsche Unternehmen, die in Ostdeutschland investieren, werden nicht ständig in der Lage sein, zusätzliche Verluste voll mit anderen Einkünften zu verrechnen. Für diese Unternehmen lohnen sich schon deshalb Investitionen nicht bereits ab der rechnerischen Mindestanfangsmiete. Je geringer die Möglichkeiten des Verlustausgleichs, desto höher ist die erforderliche Mindestmiete und je höher der Fremdkapitalanteil an der Finanzierung, desto größer der Bedarf an Verlustausgleich. Und in gewichtigen Fällen geht es hier nicht um einen Unterschied von einigen Groschen, sondern um mehrere Mark je Quadratmeter und Monat. Das Thema der fehlenden Verlustausgleichsmöglichkeit wird deshalb im Zusammenhang mit einer Erörterung von Reformvorschlägen im fünften Kapitel noch einmal aufgegriffen (insbesondere Ziffern 5303 ff).

Tabelle 3.4:

**Rechnerisch mindestens erforderliche anfängliche Grundmiete pro Quadratmeter und Monat in DM: Neubau eines Mehrfamilienhauses durch Kapitalgesellschaften mit vollem steuerlichen Verlustausgleich**

| Kalkulatorische Steigerungsraten der Mieten | Zinssatz | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 7,0 % | 7,5 % | 8,0 % | 8,5 % |
| 0 vH | 18,20 | 19,00 | 19,80 | 20,60 |
| 1 vH | 15,50 | 16,20 | 16,90 | 17,60 |
| 2 vH | 13,40 | 13,90 | 14,50 | 15,10 |
| 3 vH | 11,70 | 12,10 | 12,50 | 13,00 |

Daten der Modellrechnung: Lebensdauer der Wohnung 70 Jahre; Anschaffungsausgabe 3 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche, davon 400 DM/m² für Boden (=Verkehrswert); Bodenpreissteigerungsrate = Nettozins nach Steuern der Unternehmung mit Verlustausgleich; Instandhaltungskosten entsprechend der Querschnittsanalyse der Deutschen Baurevision von 1991, Anlage 4, in Preisen von 1995 (Durchschnittswert der Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten aller 70 Baualtersklassen in diesem Jahr 28,50 DM/m²); Verwaltungskosten im Jahr 1995 7,50 DM pro m² und Jahr; Preissteigerungsrate der einzelnen Instandhaltungsarbeiten = Preissteigerungsrate der Verwaltungskosten = Steigerungsrate der Mieten + 1,5 vH; Mietausfall 2 vH der Mieten. (Da der empirische Trend der Daten der Baurevision eine Steigerungsrate von etwa 2,5 vH p. a. aufweist, die auf ein mit dem Alter der Immobilie wachsendes Volumen an Instandhaltungsarbeiten zurückzuführen ist, liegt die Wachstumsrate der bei den Berechnungen unterstellten Instandhaltungskosten, die sich aus einer Mengen- und einer Preiskomponente zusammensetzt, in allen Fällen um 4 vH über der kalkulatorischen Mietsteigerungsrate und um 2,5 vH über der Preissteigerungsrate der Verwaltungskosten.) Besteuerung der Einkommen zum Satz 45 vH; AfA gem. § 7 V EStG (Sonderabschreibungen gemäß Fördergebietsgesetz werden nicht berücksichtigt); Hebesatz 400 vH (effektiver Gewerbeertragsteuersatz 16,6 vH; Gewerbekapitalsteuersatz 8 vT; Grundsteuersatz 14 vT); Einheitswert 648 DM/m²; voller Verlustausgleich mit anderen Einkommen- und Gewerbesteuerzahlungen zu jeder Zeit; 25 vH der Anschaffungsausgabe Eigenkapital; Rest Annuitätendarlehen mit 1 % Tilgung. Die Methodik der Modellrechnungen ist in Anhang 1 dargestellt. Abbildung 5. 1 (fünftes Kapitel) veranschaulicht den Zeitpfad des Cash-Flow und des Gewinns.

**3306** Zusätzlich zu den in Tabelle 3.4 ausgewiesenen Fällen hat die Kommission eine große Zahl weiterer Musterrechnungen vorgenommen. Zu diesen Rechnungen gehört der Fall eines nichtgewerblichen Investors, der den Maximalsatz der persönlichen Einkommensteuer von 53 vH auf seine Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zahlt, die Möglichkeit des vollen Verlustausgleichs hat und nicht der Gewerbesteuer unterliegt. Im Standardfall einer kalkulatorischen Mietsteigerung von 2 vH und eines Zinssatzes von 7,5 % liegt für ihn der erforderliche Mindestwert der Anfangsmiete unter sonst gleichen Voraussetzungen bei 14,20 DM. Dieser Wert weicht nur unerheblich von dem in Tabelle 3.4 ausgewiesenen Wert von 13,90 DM ab. Er ist etwas höher als beim gewerblichen Investor, obwohl letzterer eine höhere Grenzsteuerbelastung zu tragen hat. Der Grund liegt darin, daß der Vorteil aus den Abschreibungsvergünstigungen bei höherer Grenzbelastung der Einkommen einen höheren Wert hat. Es ist dies ein Beispiel für das Phänomen, das in der Literatur als Steuerparadoxon bezeichnet wird.

**3307** Darüber hinaus wurden für den Musterfall eines kalkulatorischen Mietanstiegs von 2 vH und eines Zinssatzes von 7,5 % Modellrechnungen angestellt, mit deren Hilfe die Anfangsmieten für verschiedene Typen von Sanierungsinvestitionen beispielhaft ermittelt wurden. Der erste Typus ist eine Investition in einen Plattenbau, der zweite eine Investition in einen Altbau mittlerer Qualität und der dritte eine Investition in einen Gründerzeitbau. Die Annahmen und Ergebnisse der Berechnungen sind in Tabelle 3.5 zusammengefaßt.

Die Tabelle zeigt, daß gewerbliche Investoren unter den getroffenen Annahmen Monatsmieten benötigen, die, je nach Höhe des Sanierungsaufwandes, mindestens 6 DM bis mindestens 12 DM pro Quadratmeter betragen. Wiederum gilt dieses Ergebnis freilich nur unter der Annahme eines zu jeder Zeit möglichen Verlustausgleichs. Investoren, die über längere Perioden nicht zum Verlustausgleich in der Lage sind, benötigten deutlich höhere Anfangsmieten, wenn sie auf ihre Kosten kommen wollen. Außerdem ist abermals auf die vielen Gründe zu verweisen, warum professionell kalkulierende Investoren das, was hier aus volkswirtschaftlicher Sicht als rechnerische Mindestmiete vorgeführt wurde, verständlicherweise nicht als ausreichende Grundlage für eine lohnend erscheinende Investitionsentscheidung ansehen und zwar selbst dann nicht, wenn sie keine Engpässe bei der Verlustverrechnung haben oder erwarten (Hauptgutachten, Ziffer 1211).

Tabelle 3.5:

**Rechnerisch mindestens erforderliche Grundmiete: Alternative Sanierungsobjekte**

| | Restlebensdauer in Jahren | Anschaffungswert in DM pro $m^2$ | Sanierungsaufwand in DM pro $m^2$ | Anfangsmiete in DM pro Quadratmeter und Monat |
|---|---|---|---|---|
| Plattenbau | 40 | 600 | 500—1 000 | 6,20— 8,20 |
| Altbau mittlerer Qualität | 50 | 800 | 650—1 300 | 7,60— 9,80 |
| Gründerzeitbau | 70 | 1 000 | 700—1 900 | 9,00—12,10 |

Daten der Modellrechnung: wie zu Tabelle 3.4 bei 2 vH kalkulatorischer Mietsteigerung und 7,5 % Zinssatz, doch mit folgenden Besonderheiten:
⅓ des Kaufpreises für Boden; 50 vH der Sanierungskosten für Instandsetzung und 50 vH für Modernisierung; Instandsetzungskosten als Erhaltungsaufwand sofort absetzbar; Anschaffungs- und Modernisierungskosten (ohne Boden) über 50 Jahre (bei Plattenbau: 40 Jahre und Wertberichtigung im 40. Jahr) abgeschrieben; KfW-Kredit 30 000 DM, Tilgungsbeginn nach 5 Jahren, Zins zehn Jahre 5 %, danach Kapitalmarktzins, Laufzeit 25 Jahre; Fremdfinanzierungsquote einschließlich KfW-Kredit 75 vH.

## IV. Vergleichsmieten für die neuen Länder

**3401** Nach dem Willen von Bund und Ländern soll die Mietbindung in den neuen Ländern zur Mitte des Jahres 1995 durch die Einführung des Vergleichsmietenverfahrens nach westdeutschem Muster abgelöst werden. Hiervon verspricht man sich einen raschen Übergang zu einer gleichgewichtigen Preisstruktur, die die im dritten Kapitel, Abschnitt I beschriebenen Lenkungsfunktionen übernehmen und insbesondere hinreichend Anreize für die Entwicklung einer regen Bautätigkeit entfalten könnte.

**3402** Das Vergleichsmietenverfahren ist in Westdeutschland entwickelt worden, weil ein Instrument für nötig gehalten wurde, einvernehmliche Mietänderungen in bestehenden Mietverhältnissen vorzunehmen, ohne deshalb den Bestand des Mietvertrags als solchen in Frage zu stellen. Im Prinzip könnte man sich ein alternatives Verfahren vorstellen, bei dem man befristete Mietverträge schließt, die in periodischen Abständen neu auszuhandeln sind und bei fehlender Einigung nicht mehr verlängert werden.

Aus Gründen des Mieterschutzes wird in Deutschland eine solche Möglichkeit ausgeschlossen. Gemäß § 1 S. 1 MHRG ist die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum zum Zwecke der Mieterhöhung verboten.

Um dem Vermieter trotz des Verbots der Änderungskündigung zu einem marktorientierten Mietzins zu verhelfen, die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes zu erhalten und eine Anpassung an die allgemeine Marktentwicklung zu ermöglichen, wurde mit § 2 MHRG das Vergleichsmietenverfahren bereitgestellt. Dieses Verfahren räumt dem Vermieter unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch gegen den Mieter auf Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzinses bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete ein. Dabei kann insbesondere auf einen Mietspiegel, auf ein mit Gründen versehenes Gutachten eines öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen oder auf mindestens drei vergleichbare Wohnungen Bezug genommen werden. Wie der Wortlaut des § 2 II 2 MHRG mit dem Wort „insbesondere" zeigt, handelt es sich um eine beispielhafte Aufzählung, so daß auch andere Begründungsmittel wie Gutachten oder Urteile über vergleichbare sonstige Wohnungen, Auskünfte der Gemeinden, die amtliche Wohngeldstatistik sowie die offenkundige Ortsüblichkeit eines bestimmten Mietzinses zulässig sind. Die Praxis der Rechtsprechung zeigt allerdings, daß neben dem Sachverständigengutachten der Mietspiegel als Beweismittel in Mietstreitigkeiten stark an Bedeutung zugenommen hat.

**3403** Die gesetzliche Regelung geht davon aus, daß sich die Parteien im Regelfall über eine Mieterhöhung einigen und daß es nur in seltenen Fällen zu einem Streit kommt, der vor Gericht ausgetragen werden muß. Diese Annahme wurde in den siebziger Jahren durch die Statistik bestätigt, weil nur 1 vH aller Mieterhöhungen durch die Gerichte entschieden werden mußten. Die Zahl und der Anteil der Streitfälle ist seitdem aber in Westdeutschland gestiegen[1]), ohne daß diese Annahme zur Zeit statistisch genau belegt werden kann.

**3404** Die Frage ist, ob der mit dem Vergleichsmietenverfahren zur Verfügung stehende Weg den neuen Ländern einen weitgehend reibungslosen Übergang der noch preisgebundenen Mieten in das Vergleichsmietensystem ermöglicht. Die gesetzliche Voraussetzung ist zunächst, daß die mit einem solchen Übergang obsolet werdenden Regelungen des § 11 MHRG sowie der Grundmietenverordnung und der Betriebskosten-Umlageverordnung aufgehoben werden. Damit wird den Mietvertragsparteien die Möglichkeit eröffnet, nach Aufhebung der Preisbindung ihren Mietzins selbst zu finden und entsprechend zu bestimmen.

Den Parteien wird hierdurch keineswegs ein Entdekkungsverfahren in einer marktwirtschaftlichen Wüste zugemutet. Bei gutem Willen könnte von der eingeräumten Vertragsfreiheit oft ein zweckentsprechender Gebrauch gemacht und in einer hiervon geprägten Verhandlung im Kompromißwege ein Mietzins vereinbart werden, der einerseits vom Einkommen und von den Präferenzen des Mieters und andererseits von den Erfordernissen einer tragfähigen Hausbewirtschaftung auf seiten des Vermieters bestimmt wird. Man mag zwar hoffen, daß exzessive Mieterhöhungen nicht zu befürchten sind, weil die Mieten nach der Freigabe nicht nur durch das Angebot, sondern auch durch die Nachfrage gebildet werden. Es ist aber doch zu vermuten, daß wegen fehlender Markttransparenz die Erwartungen der Vermieter und die der Mieter in sehr vielen Fällen noch weiter auseinanderklaffen als in Westdeutschland, so daß es zu einer Welle von Mieterhöhungsverlangen kommen könnte, die weder für die Haushalte tragbar noch — aus der Sicht des Marktes — gerechtfertigt sind.

**3405** Soweit ein Prozeß einvernehmlicher Mietänderungen in Gang kommt, der weitgehend auf der Grundlage des § 10 I MHRG durch Zustimmung des Mieters zu einer Mieterhöhung um einen bestimmten Betrag erfolgen wird, wird nach einer gewissen Zeit eine hinreichend große Zahl von Vergleichsobjekten zur Verfügung stehen, um in Zweifelsfällen einen Anhaltspunkt für die Vergleichsmiete zu haben. Hinzu kommen die Fälle, in denen bei Wiedervermietung ohne die Bindungen eines bestehenden Mietverhältnisses eine freie Vereinbarung des Mietzinses möglich ist. Eine dritte Gruppe bilden die Fälle, in denen die Parteien schon zur Zeit der Preisbindung einen preisrechtswidrig zu hohen Mietzins vereinbart haben, an dem sie aber nach Freigabe der Mieten festhalten und den sie damit ausdrücklich oder durch schlüssiges Verhalten nach § 141 BGB bestätigen. Auch derart legalisierte Mietzinsvereinbarungen können anderen Parteien einen Anhaltspunkt bieten, wenn sie für ihr Mietverhältnis eine Vergleichsmiete suchen. Allerdings dürfte es sich hierbei im wesentlichen um Preisniveaus handeln, die weit höher liegen als sie sich in einer Situation mit größerem Angebot an nicht preisgebundenen Mietwohnungen ergäben hätten.

**3406** Man sollte sich indes nicht der Illusion hingeben, daß die Anpassung der Mieten an marktwirtschaftliche Verhältnisse in den neuen Ländern ganz ohne Streit zwischen einzelnen Mietvertragsparteien ablaufen wird. Es ist zu befürchten, daß es schon bei Einführung des Vergleichsmietensystems zahlreiche Fälle geben wird, die nur nach dem förmlichen Mieterhöhungsverfahren des § 2 MHRG beigelegt werden können, in denen der Mieter also eine förmliche Begründung des Mieterhöhungsverlangens begehren und der Vermieter notfalls eine gerichtliche Entscheidung suchen wird. Insoweit stellt sich das Problem, daß dem Vermieter von den in § 2 III MHRG beispielhaft vorgesehenen Begründungsmitteln in den ersten Jahren nach Freigabe der Mieten noch kein oder jedenfalls noch kein zuverlässiger Maßstab zur Verfügung stehen wird. Mietspiegel können die notwendige Markttransparenz schaffen und dazu beitragen, die Prozesse zu kanalisieren. Für die Mietspiegelwerte muß aber ein angemessener Maßstab gefunden werden. Auch Sachverständige würden anfangs nur selten über eine ausreichende Zahl von

[1]) Vgl. Niederberger, Kündigungs- und Konfliktverhalten, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994.

Vergleichsobjekten in der Gemeinde verfügen und folglich ebenfalls ohne Maßstab für die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete sein. In der Kommission sind die Meinungen darüber geteilt, wie gravierend dieses Problem ist, wenn es gilt, in vertretbaren Zeiträumen gleichgewichtige Mietstrukturen in den neuen Ländern zu entwickeln.

## V. Vergleichsmieten auf der Basis von Mietspiegeln und Sachverständigengutachten

**3501** Ein günstiges Szenarium ist dadurch gekennzeichnet, daß das Vergleichsmietenverfahren auch ohne das Begründungs- und Beweismittel der Mietspiegel zu einer raschen Änderung der Mietstruktur in der Lage ist. Immerhin gibt es auch in Westdeutschland zahlreiche Gemeinden, die nach mehr als 20 Jahren seit Geltung des Vergleichsmietensystems noch nicht über einen Mietspiegel verfügen und in denen sich die Vermieter ohne dieses Hilfsmittel bei Mieterhöhungen zu helfen gewußt haben. Mietspiegel werden zwar in den westdeutschen Ländern in der Praxis allen anderen Begründungsmitteln vorgezogen. Ebenso bevorzugen die Gerichte in der Regel — wie oben dargestellt — einen Mietspiegel gegenüber anderen Erkenntnismitteln, um die ortsübliche Vergleichsmiete im Wege des Freibeweises festzustellen. Die westdeutsche Praxis zeigt jedoch, daß es oft in kleineren und manchmal auch größeren Gemeinden ohne Mietspiegel geht.

**3502** Dem ostdeutschen Vermieter werden nach Freigabe der Mieten als Begründungsmittel für ein Mieterhöhungsverlangen zwar auf jeden Fall sofort die drei Vergleichsobjekte und das Sachverständigengutachten zur Verfügung stehen. Allerdings wird sich das Gutachten im einzelnen Streitfall nicht immer auf Objekte beziehen können, die nach Art, Ausstattung, Größe, Beschaffenheit und Lage vergleichbar sind, weil diese Objekte fehlen oder unbekannt sind. Ähnliches gilt für Gerichtsentscheidungen über vergleichbare Wohnungen. Voraussetzung für die Vergleichsmietenregelung ist in jedem Fall, daß alsbald nach der Freigabe der Mieten eine zunehmende Zahl von Vergleichsobjekten zur Verfügung steht, bei denen der Mietzins einvernehmlich erhöht oder bei einer Wiedervermietung neu bestimmt worden ist, oder für eine Übergangszeit Mieten von Objekten aus vergleichbaren Gemeinden in den alten Bundesländern herangezogen werden.

**3503** Die Gerichte werden folglich vor nur schwer lösbaren Problemen stehen, wenn derartige Streitfälle zu entscheiden sind. Der Vermieter trägt in einem solchen Prozeß die Beweislast für alle Voraussetzungen seines Anspruchs aus § 2 I MHRG, der auf Zustimmung des Mieters zu einer Erhöhung des Mietzinses gerichtet ist. Da der Klageantrag auf Abgabe einer Willenserklärung zur Vertragsänderung gerichtet ist, muß der Vermieter die Höhe des geltend gemachten Mietzinses genau bezeichnen. Wird diese Höhe vom Mieter bestritten, muß der Vermieter beweisen, daß es sich um die ortsübliche Vergleichsmiete handelt.

Bei der Beweisführung ist der Vermieter nicht an die bei seinem vorprozessualen Erhöhungsverlangen gewählten Begründungsmittel gebunden. Er kann sich jetzt auf jedes andere gesetzlich zulässige Beweismittel stützen. Auch das Gericht ist bei der Zulassung eines Beweises nicht an die vorprozessualen Begründungsmittel des Vermieters gebunden. Gesetzlich zugelassene Beweismittel sind nach der Zivilprozeßordnung der Beweis durch Augenschein, der Zeugenbeweis, der Beweis durch Sachverständige, durch Urkunden und durch Parteivernehmung (§§ 371 ff. ZPO). Hinzu kommt die amtliche Auskunft, die in bezug auf Mietspiegel, Steuerstatistik, Wohngeldstatistik und ähnliches eine Rolle spielt. Auch ein Freibeweis bei der Ermittlung von Erfahrungssätzen kommt in Betracht. Vor allem ist das Gericht zur Schätzung der ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 287 II ZPO berechtigt, wenn eine genaue Beweisführung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist und objektive Schätzungsgrundlagen zur Verfügung stehen. Schließlich kann sich das Gericht auf seine aus der Spruchpraxis in anderen Fällen gerichtlicher Mieterhöhungsverfahren gewonnene Sachkunde stützen. Für keines dieser Verfahren wird es aber anfangs ausreichende Datenquellen geben.

**3504** Auch in den westlichen Bundesländern mußte das Vergleichsmietenverfahren Ende 1971 erst langsam in Gang kommen und konnte sich bis 1974 ausschließlich auf Vergleichsobjekte stützen. Erst mit dem Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz (WKSchG II) wurden Mietspiegel vorgesehen, ohne alsbald zur Verfügung zu stehen. Einige Kommissionsmitglieder hegen daher die Erwartung, daß auch in den neuen Ländern nach Freigabe der Mieten selbst in den strittigen Fällen mit dem förmlichen Mieterhöhungsverfahren des § 2 MHRG zunächst auch ohne Mietspiegel praktikable Lösungen zu erreichen sein werden.

# VI. Mangelnde Dynamik der Mietspiegel

**3601** Zu einem anderen Szenarium kommt man auf der Grundlage der Erwartung, daß das Vergleichsmietenverfahren in den neuen Ländern doch auf Mietspiegel angewiesen sein wird, weil sich die Gerichte auf andere Begründungen für Mieterhöhungen nicht einlassen oder weil die Vermieter, namentlich die kommunalen Wohnungsgesellschaften, den Rechtsweg scheuen und aus politischen Gründen auf den Einsatz anderer Beweismittel verzichten. Immerhin haben sich die Mietspiegel auch in Westdeutschland zum dominanten und weithin als praktikabel angesehenen Beweismittel für Mietanpassungen im Bestand entwickelt.

Bei diesem Szenarium würde das Vergleichsmietenverfahren einen äußerst komplizierten und zeitlich nur schwer zu überschauenden Anpassungsprozeß der Mieten erzeugen, wenn es ohne Änderungen auf die neuen Länder übertragen wird. Insbesondere würde durch die Kappungsgrenzen für Mieterhöhungen auf absehbare Zeit das Erreichen gleichgewichtiger Mieten verhindert, weil der Mietspiegel wegen der ihm zugrundeliegenden spezifischen Berechnungsmethoden kaum „vom Fleck" käme.

**3602** Es sind im wesentlichen drei Aspekte, die man sich vergegenwärtigen muß, will man die Natur der Schwierigkeiten verstehen.

- Die Vergleichsmiete nach § 2 MHRG, wie sie auch im Mietspiegel erfaßt werden soll, ist ein gewogenes Mittel der nicht preisgebundenen Mieten für Wohnungen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage, wobei in dieses Mittel anteilig nur jene Mieten eingehen, die innerhalb der letzten vier Jahre „vereinbart", d. h. neu vereinbart, oder, von Erhöhungen der Betriebskosten nach § 4 MHRG abgesehen, geändert worden sind. Dabei bezieht sich der Begriff „geändert" auf Neufestsetzungen der Miete innerhalb eines bestehenden Mietverhältnisses, und der Begriff „vereinbart" auf Mieten, die aus Anlaß eines Mieterwechsels oder einer Erstvermietung festgelegt wurden.
- „Geänderte" Mieten dürfen nicht über der Vergleichsmiete liegen, es sei denn der Mieter stimmt ihnen zu. (Außerdem dürfen sie innerhalb von drei Jahren maximal um 20 vH—30 vH gestiegen sein.)
- Der Mietzins darf nach den Regeln des Wirtschaftsstrafgesetzes die Vergleichsmiete grundsätzlich nicht um mehr als 20 vH übersteigen (§ 5 II 1 WiStG). Gewisse Ausnahmen sind insbesondere für Räume zugelassen, die nach dem 1. 1. 1991 fertiggestellt wurden (§ 5 II 2 WiStG).

**3603** Das Hauptproblem beim Vergleichsmietenverfahren besteht darin, daß es zur Mitte des Jahres 1995, wenn das neue System eingeführt werden soll, praktisch nur geringe Möglichkeiten zur Ermittlung von Vergleichsmieten auf der Basis von Mietspiegeln gibt. Die bis zu diesem Zeitpunkt gebundenen Mieten können jedenfalls nicht in die Berechnung der Vergleichsmieten eingehen. Es gibt zwar einige Bestände, die nicht der Bindung unterliegen, so Wohnungen, die seit der deutschen Vereinigung fertiggestellt, bewohnbar gemacht oder erstmalig nach Umbau von Räumen, die nach ihrer baulichen Anlage und Ausstattung anderen als Wohnzwecken dienten, vermietet worden sind. Außerdem können modernisierte Wohnungen einen Einfluß gewinnen, weil ihre Mieten durch eine Modernisierungsumlage erhöht werden dürfen. Die Anzahl der Wohnungen in diesen Beständen könnte aber zu klein sein, als daß man einen Mietspiegel errechnen könnte, der sich zudem auf die besondere Art dieser Bestände beschränken müßte. Es käme also zunächst gar nicht zu Mietänderungen nach dem Vergleichsmietenverfahren.

Eine statistische Basis für die Vergleichsmietenberechnung über Mietspiegel kann nur durch einvernehmliche Mieterhöhungen, Mieterwechsel und Erstvermietungen zustande kommen. Nach Meinung der Kommission wird dies frühestens für das Jahr 1998 zu Mietspiegeln führen, die als Grundlage für Mieterhöhungen in bestehenden Verträgen dienen können. Da die Wiedervermietungen die Maximalgrenze des § 5 II 1 des WiStG von 20 vH ausschöpfen und Neubauten mit höheren Mieten ein vergleichsweise geringes Gewicht haben werden, dürfte der erste Mietspiegel um etwa 20 vH über dem Mietniveau des Jahres 1995 liegen. Die nach der Vergleichsmietenregelung möglichen Mieterhöhungen in den existierenden Verträgen, von denen man freilich annehmen kann, daß von ihnen sehr häufig Gebrauch gemacht wird, werden in den Jahren 1998 und 1999 deshalb gering sein. Die durchschnittliche Miete der existierenden Verträge wird nach diesen Erhöhungen schwerlich um 20 vH über dem Niveau von 1994 liegen können.

Die Mietspiegel der nachfolgenden Jahre 1999 bis 2002 werden wegen der spezifischen Art der Durchschnittsbildung bei der Vergleichsmietenberechnung von den solcherart veränderten Altmietverträgen dominiert, so daß bis zum Ende dieses Zeitraums keine weiteren substantiellen Mieterhöhungen im Bestand möglich sind. Erst wenn die angepaßten Altverträge aus der Vier-Jahres-Frist für die Berechnung wieder herausfallen, können die Neuvereinbarungen, die aber kaum um 40 vH über dem Wert des Jahres 1995 liegen dürften, die Vergleichsmietenberechnung erneut dominieren und in den Folgejahren eine weitere Erhöhungswelle im Bestand auslösen.

**3604** Diese komplizierte und offenbar auch unvorhergesehene Dynamik der Vergleichsmietenregelung, die sich bei ausschließlicher Fixierung auf Mietspiegel ergäbe, ist keine Basis für die Entwicklung einer gesunden Wohnungswirtschaft in den

neuen Ländern. Eine Steigerung der Bestandsmieten, die in sechs bis acht Jahren möglicherweise nicht einmal 20 vH erreichen kann, reicht wahrscheinlich nicht aus, die Mietspreizung zu ermöglichen, die sich auf freien Märkten vermutlich herausbilden würde und die auch nötig ist, damit eine ausreichende Verbesserung der Wohnraumversorgung zustande kommt, jedenfalls in nicht allen Gebieten.

**3605** Der Abstand der ostdeutschen Mieten von einem marktgerechten Niveau läßt sich nicht leicht abschätzen. Ein Indiz dafür, daß das Vergleichsmietenverfahren den Anstieg der Durchschnittsmieten zu stark begrenzt, wenn es allein auf Mietspiegel gestützt wird, liefert ein Vergleich zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Mieten. Im Jahre 1994 wird der Durchschnittswert der Grundmiete in Westdeutschland (6,70 DM) um etwa 48 vH über dem ostdeutschen Durchschnittswert und um 39 vH über dem Maximalwert von 4,80 DM liegen, der nach der Zweiten Grundmietenverordnung möglich ist. Dabei mögen erhebliche Unterschiede in der Qualität der Wohnungen im Spiele sein. Aber sie erklären vermutlich nur einen Teil der Abweichung. Wenn man der Auffassung ist, daß die ostdeutschen Gleichgewichtsmieten auf absehbare Zeit den westdeutschen Mieten ähneln werden, dann müssen die meisten Mieten vorläufig deutlich schneller steigen als die westdeutschen Mieten. Das aber wird mit der Vergleichsmietendynamik aus den beschriebenen Gründen nicht gelingen. Eine Steigerungsrate, die in sechs bis acht Jahren eine Erhöhung von 20 vH erzeugt, liegt zwischen zwei und drei Prozent p. a. Ein solches Wachstum wird auf absehbare Zeit sicherlich auch von den westdeutschen Mieten realisiert, wenn nicht überschritten. Die Lücke würde sich also nicht schließen, ja sie würde nicht einmal kleiner. Die ostdeutschen Mieten blieben in der Regel auf ein Niveau unterhalb des Gleichgewichtsniveaus, das sich bei freien Märkten einstellen würde, beschränkt.

**3606** Besonders nachteilig wird sich die Vergleichsmietenregelung auf den Spielraum für eine Spreizung der Mieten entsprechend der Lage- und Qualitätsunterschiede bei den Wohnungen auswirken. Zu DDR-Zeiten war eine solche Spreizung unterblieben, und auch die Zweite Grundmietenverordnung hat sie erst teilweise herbeigeführt. Die in dieser Verordnung festgelegten Zu- und Abschläge für Unterschiede hinsichtlich Reparaturbedürftigkeit, Ausstattungsqualität und Lage entsprechen nicht den Mietdifferenzen, wie sie sich auf Märkten einstellen.

Tabelle 3.6 zeigt dies sehr deutlich. Man sieht an den dort aufgeführten Daten, daß in Abhängigkeit von der Größenklasse der Gemeinde, der Ausstattung der Wohnung und des Herstellungsjahres im Westen sehr große Mietunterschiede bestehen. Die Mieten reichen von 4,50 DM für Vorkriegsbauten ohne Zentralheizung in Gemeinden unter 100 000 Einwohnern bis zu 8,90 DM in Gebäuden, die nach 1967 in Großstädten erstellt wurden. Vergleicht man die Kategorien, für die sowohl im Osten als auch im Westen Daten zur Verfügung stehen, so zeigt sich, daß die Spannweite zwischen den höchsten und den niedrigsten Mieten im Westen 79 vH, im Osten jedoch nur 44 vH beträgt. Der Variationskoeffizient, ein Maß für die relative Streuung der Mieten, liegt im Westen bei 19 vH, im Osten bei 13 vH. Selbst wenn im Osten lediglich die höchste Miete so schnell anstiege, wie es das Vergleichsmietensystem erlaubt, nämlich mit 2,5 vH p. a., und die niedrigste Miete unverändert bliebe, würde es rund 9 Jahre dauern, bis im Osten die gleiche relative Spannweite erreicht ist, wie sie im Westen schon besteht.

**3607** Aus all dem ist zu schließen, daß die Vergleichsmietenregelung, sollte sie 1995 ohne zusätzliche gesetzliche Änderungen einsetzen und auf dem Wege über Mietspiegel wirksam werden, nicht als „Freigabe" der Mieten interpretiert werden könnte. Es würde sich vielmehr um eine Regelung handeln, die die Mietbindung auf absehbare Weise perpetuieren und eine Überführung der ostdeutschen Mietstruktur in Verhältnisse, wie sie in Westdeutschland gelten, für lange Zeit verhindern würde.

Tabelle 3.6:

**Geschätzte Grundmieten in DM pro Quadratmeter und Monat im Jahre 1993**

| Gemeindegröße nach Einwohnerzahl | | Vorkriegsbauten | | | Nachkriegsbauten | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | mit SH, mit Bad, mit WC | ohne SH, mit Bad, mit WC | alle | 1949—1968 | 1968—1978 | 1949—1978 |
| über 500 000 | West | 7,60 | 5,75 | 6,20 | 7,20 | 8,90 | 8,05 |
| | Ost | 4,35 | 4,00 | 4,08 | | | 4,47 |
| 100 000—500 000 | West | 5,65 | 4,80 | 4,85 | 5,40 | 6,20 | 5,80 |
| | Ost | 4,20 | 3,45 | 3,37 | | | 4,40 |
| unter 100 000 | West | 5,10 | 4,50 | 4,65 | 4,90 | 5,60 | 5,25 |
| | Ost | 3,70 | 3,10 | 3,10 | | | 3,40 |

Quelle: Unveröffentlichtes Gutachten des Instituts für Soziale Stadtentwicklung in Berlin

# VII. Vorschläge zur Verbesserung des Vergleichsmietenverfahrens für die neuen Länder

**3701** Ob nun das Vergleichsmietenverfahren auf dem Wege über Sachverständigengutachten, Vergleichsobjekte oder über Mietspiegel wirksam wird: in jedem Fall sind Mietbegrenzungen, die über die Vergleichsmietenregelung selbst hinaus gehen, abzuschaffen. Andernfalls liefe man Gefahr, das Erreichen gleichgewichtiger Mietstrukturen zu verhindern. Dies gilt besonders für den 1993 neugefaßten § 5 WiStG, dem die entscheidende Bremsfunktion bei der Mietendynamik zukommt. Danach handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder leichtfertig für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundene Nebenleistungen unangemessen hohe Entgelte fordert, sich versprechen läßt oder annimmt. Unangemessen sind Entgelte, von besonders geregelten Ausnahmefällen abgesehen, die infolge der Ausnutzung eines geringen Angebots die ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 20 vH übersteigen. Die Vorschrift gilt derzeit bei Neu- und Wiedervermietung in gleicher Weise wie bei der Mieterhöhung im Rahmen eines bestehenden Mietverhältnisses. Sie verursacht bei den Parteien höchste Unsicherheit für die Vertragsverhandlungen, die häufig auch bei der Verwendung des Gutachtenverfahrens nicht überwunden werden kann.

Es kommt hinzu, daß § 5 WiStG nach der wohl herrschenden Meinung auch dann anzuwenden ist, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete infolge eines Modernisierungszuschlags nach § 3 MHRG um mehr als 20 vH überschritten wird. Bei dem niedrigen Vergleichsmietenniveau, das in den neuen Ländern zunächst bestehen wird, würde dieser Fall wahrscheinlich bei den meisten Modernisierungen vorliegen. Die Regelung des § 5 WiStG würde damit zu einem Modernisierungshindernis.

**3702** Abzuschaffen ist des weiteren die Kappungsgrenze des § 2 I 1 Nr. 3 MHRG, wonach der Mietzins innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren, von Erhöhungen nach den §§ 3 bis 5 MHRG abgesehen, nicht um mehr als 30 vH bzw. 20 vH erhöht werden kann. Auch wenn es sich um eine ähnliche Situation handelt, sollte erst recht nicht auf die Kappungsgrenze des § 2 I 1 des Gesetzes zur dauerhaften sozialen Verbesserung der Wohnungssituation im Land Berlin (GVW) aus dem Jahre 1987 zurückgegriffen werden. Sie war Teil der Regelungen, die den früher preisgebundenen Altbauwohnraum mit Mieterhöhungen von jährlich höchstens 5 vH in das allgemeine Mietrecht überleitete. Ebenso kontraproduktiv wäre ein Rückgriff auf den Regelungsgehalt des § 3 GVW, der die Miethöhe bei einer Wiedervermietung dadurch begrenzte, daß sie den mit dem früheren Mieter vereinbarten Mietzins nicht um mehr als 10 vH übersteigen durfte. Diese Regelung stellte einen der schwerwiegendsten Eingriffe in die Freiheit der Mietvertragsparteien dar.

**3703** Möglicherweise würde schon die Abschaffung der Mieterhöhungsgrenzen ausreichen, das Vergleichsmietensystem nach Freigabe der Mieten zunächst ohne Mietspiegel in Gang zu setzen. Sollten, was aus vielerlei Gründen ratsam erscheint, Mietspiegel erstellt werden, so hält die Kommission die Aufstellung eines sogenannten relativen Mietspiegels für zweckmäßig. Hierfür müßte eine sondergesetzliche Rechtsgrundlage geschaffen werden. Drei wesentliche Elemente prägen das Konzept:

(1) Aufgrund der statistischen Strukturmerkmale der westdeutschen Mieten wird bundeseinheitlich ein *relativer Mietspiegel* für die verschiedenen Typen von Wohnungen in den neuen Ländern konstruiert: er enthält Vervielfachungsfaktoren, die nach Qualität und Lage gestaffelt sind. Der relative Mietspiegel ist hiernach mit der *durchschnittlichen Grundmiete* zu multiplizieren.

(2) Die *durchschnittliche Grundmiete* wird für die Gemeinde auf der Basis von Sachverständigengutachten festgelegt. Die Sachverständigen sollen sich an den Mieten in vergleichbaren westdeutschen Gemeinden orientieren und die örtlichen Einkommen als Faktoren, die typischerweise eine Gleichgewichtsmiete bestimmen, in ihre Berechnungen einfließen lassen.

(3) Der Mietspiegel wird wie in Westdeutschland als gewogenes Mittel aus den „vereinbarten" und den „geänderten" Mieten gebildet. Beide Kategorien von Mieten erhalten feste Gewichte von je 1/2 (Vergleiche Hauptgutachten, Ziffer 5516).

Mit dem ersten Element des Vorschlages soll ein korrekter Startpunkt für das Vergleichsmietensystem definiert werden. Mit einer statistischen Erhebung nach Art der Tabelle 3.6, aber um ein Vielfaches feiner kategorisiert, ist es relativ einfach, die Strukturmerkmale der westdeutschen Mieten zu quantifizieren. Da diese Strukturmerkmale eine erstaunliche zeitliche und sogar internationale Invarianz aufweisen, können sie, mit gewissen Modifikationen für lokale Besonderheiten, für die neuen Länder übernommen werden. Die Beseitigung der Fehler dieses Verfahrens kann einer Feinabstimmung durch Marktprozesse überlassen werden.

Das Niveau der Mieten wird durch das zweite Element spezifiziert. Es sollte zunächst unter dem Westniveau bleiben, weil die Nachfrage nach Wohnraum in den neuen Ländern durch die auch 1995 noch niedrigeren Einkommen begrenzt sein wird.

Mit dem durch (1) und (2) beschriebenen Startpunkt für das Vergleichsmietensystem wird ein möglicherweise langwieriges marktliches Tatonnements vorläufig ersetzt, und die kommunalen Wohnungsgesellschaften erhalten klare Anweisungen, die sie von lokalen politischen Zwängen befreien.

Element (3) verhindert den im dritten Kapitel, Abschnitt V beschriebenen Beharrungseffekt bei der Berechnung der Vergleichsmiete, der dadurch zustande kommt, daß das relative Gewicht der neu „vereinbarten" Mieten gegenüber den „geänderten" Mieten in den ersten Jahren nahe bei Null liegen dürfte.

**3704** Die Kommission ist zuversichtlich, daß auf diese Weise eine rasche Annäherung an gleichgewichtige Mietstrukturen ermöglicht wird. Sie verkennt nicht, daß diese Vorschläge besonders in Ballungszentren wie Leipzig, Berlin oder Dresden wesentlich stärkere Mieterhöhungen mit sich bringen wird als auf dem flachen Lande. Sie verkennt auch nicht die Gefahr, daß hierdurch ein politischer Druck ausgelöst wird, „Schwarze Kreise" aufrechtzuerhalten, in denen weiterhin Mietpreisbindungen gelten. Dennoch plädiert sie dafür, das hier vorgestellte System ohne Abstriche zu realisieren, wenn überhaupt Mietspiegel gebildet werden. Allerdings hält sie es für eine Voraussetzung, in den Ballungszentren ein Sonderwohngeld für besonders hart betroffene Mieter einzuführen, wie es im siebten Kapitel beschrieben wird.

## Viertes Kapitel:

# Restitution und Verwaltungshemmnisse

**4001** Die Schaffung stabiler Eigentumsverhältnisse ist die wichtigste Voraussetzung einer Marktwirtschaft. Nur dann, wenn die Eigentumsrechte definiert und gesichert sind, können die Marktpartner in effizienzsteigernde Tauschkontrakte eintreten, und nur dann werden die Investitionen gewagt, von denen die künftigen Einkommens- und Beschäftigungschancen aller abhängen. Ohne den Respekt vor dem Eigentum hätte sich die Marktwirtschaft im Systemwettbewerb nicht als überlegen erwiesen.

In einer historisch gewachsenen Marktwirtschaft sind die Eigentumsverhältnisse geklärt. Anders in Ostdeutschland. Nach einer Periode der Negation des privaten Eigentums und der Vernichtung von Unterlagen über frühere Eigentumsverhältnisse mußten am weitaus größten Teil der letztlich für den Privatsektor vorgesehenen Vermögenswerte neue Eigentumsrechte definiert werden. Nach den Regeln des Einigungsvertrages und des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen sind schätzungsweise ein Drittel der früher enteigneten Vermögenswerte an die früheren Eigentümer zurückzugeben (Naturalrestitution). Es handelt sich dabei um die während der Existenz der DDR, also zwischen 1949 und 1989, enteigneten Objekte sowie um die Enteignungen im nationalsozialistischen Deutschland zwischen 1933 und 1945. Der Löwenanteil der Vermögenswerte wurde zwischen 1945 und 1949 von der sowjetischen Besatzungsmacht enteignet und mußte deshalb nach den Regeln des Einigungsvertrages durch die Treuhandanstalt privatisiert werden. Die Treuhand-Privatisierungen beziehen sich in erster Linie auf Firmenvermögen und landwirtschaftliche Objekte. Die Naturalrestitution, die unter der Kontrolle der Länder vorgenommen wird, betrifft dagegen vornehmlich Wohngebäude und andere Immobilien.

**4002** Während die Treuhand-Privatisierungen, die sich auf Firmenvermögen bezogen, sehr rasch vorgenommen werden konnten, hat sich die Naturalrestitution als unerwartet schwierige und komplexe Aufgabe herausgestellt. In diesem Kapitel erörtert die Kommission die als besonders drängend empfundenen Probleme und macht eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen. Sie widmet sich zunächst den Hemmnissen, die bei der Naturalrestitution bestehen und durch sie verursacht werden. Sodann werden im Detail die relevanten verwaltungstechnischen Probleme diskutiert, die wegen der fehlenden Klärung von Eigentumsrechten, aber auch wegen der noch fehlenden Leistungsfähigkeit der Behörden beim Erwerb und bei der Bebauung von Grundstücken entstehen.

## I. Der Umfang der Restitutionsaufgabe

**4101** Trotz des ursprünglich größeren Wertanteils der Treuhandvermögen verbirgt sich hinter der Naturalrestitution die weitaus größere Zahl von Einzelobjekten. Nicht weniger als 2,5 Millionen Anträge auf Rückerstattung, die sich auf über 2,1 Millionen Immobilien beziehen, sind gestellt worden.

Eine Million Wohnungen der neuen Länder, ein Siebtel des Gesamtbestandes aller Wohnungen, sind von Restitutionsforderungen betroffen. Erheblich höher ist der Anteil der zurückgeforderten Grundstücke. In vielen Kommunen sind mehr als die Hälfte aller Flurstücke mit Restitutionsforderungen belegt. In Weimar werden drei Viertel der Flurstücke zurückgefordert, und in Leipzig sind es nach Information der Kommission gar 88 vH. Tabelle 4.1 gibt einen Überblick über die Anteile in einigen ausgewählten Städten der neuen Länder.

Die Ansprüche richten sich vor allem gegen nutzungsberechtigte Besitzer, Kommunen und Wohnungsunternehmen, und sie beziehen sich zumeist auf Vorkriegsbauten. So sind z. B. in Halle die 21 000 vornehmlich in Plattenbauweise erstellten Wohnungen der Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft weitgehend von berechtigten Ansprüchen frei, während die 55 000 Wohnungen der Halleschen Wohnungsgesellschaft, zu denen ein großer Bestand an Vorkriegsbauten gehört, mit 23 000 Restitutionsforderungen belegt sind. Insgesamt sind 18 vH des Wohnungsbestandes aller kommunalen Wohnungsgesellschaften von Restitutionsforderungen betroffen. Gegen die Genossenschaften, denen etwa halb so viele Wohnungen wie den Wohnungsgesellschaften gehören (nämlich 1,12 Mio), richten sich demgegenüber nur wenige Ansprüche.

Die Restitutionsansprüche stammen nicht nur von Privaten, sondern werden auch zwischen öffentlichen Institutionen gestellt. Allein gegen die Treuhandanstalt richteten sich 33 000 Restitutionsanträge der Gebietskörperschaften.

Tabelle 4.1:

**Anteil der mit Restitutionsforderungen belasteten Flurstücke[1])**

(Stand: Ende 1993)

| Stadt | Anteil am Gesamtbestand in vH |
|---|---|
| Chemnitz | 61 |
| Dessau | 29 |
| Erfurt | 41 |
| Gera | 49 |
| Halle | 50 |
| Jena | 38 |
| Leipzig | 88 |
| Magdeburg | 38 |
| Neubrandenburg | 30 |
| Plauen | 59 |
| Rostock | 32 |
| Schwerin | 34 |
| Stralsund | 39 |
| Weimar | 75 |
| Zwickau | 55 |

[1]) Hinweis: Die Tabelle umschließt Restitutionsanträge, die einer Rechtsgrundlage entbehren.

Quelle: Eigene Erhebungen

**4102** Die Abwicklung all dieser Anträge ist eine Aufgabe, mit der die Behörden und Gerichte der neuen Länder noch überfordert sind. Ende des zweiten Quartals des Jahres 1994 waren erst 39 vH aller Restitutionsforderungen, die Flurstücke betreffen, entschieden, wobei es erhebliche regionale Unterschiede gab. Tabelle 4.2 gibt einen Überblick über den Bearbeitungsstand zum 30. 6. 1994.

Die Bearbeitungsgeschwindigkeit hat mittlerweile ein hohes Niveau erreicht. So sind allein im zweiten Quartal des Jahres 1994 rund 4 vH der Fälle, in denen Flurstücke mit Restitutionsforderungen belegt sind, erledigt worden. Allerdings muß mittel- bis langfristig wieder mit einer Verlangsamung gerechnet werden, weil die einfacheren Fälle dann abgearbeitet sind.

Tabelle 4.2:

**Bearbeitungsstand der mit Restitutionsforderungen belegten Flurstücke[1]) im Juni 1994**

| | Anteil der erledigten Fälle an allen Restitutionsforderungen in vH | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Berlin | Brandenburg | Mecklenburg-Vorpommern | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen | Insgesamt |
| Erledigungen | 34 | 32 | 51 | 51 | 47 | 32 | 39 |
| davon: | | | | | | | |
| – Rückübertragungen | 4 | 7 | 16 | 14 | 19 | 11 | 12 |
| – Aufhebungen staatl. Verwaltung | 23 | 11 | 4 | 3 | 2 | 3 | 7 |
| – Entschädigungsgrundlagenbescheide | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| – Ablehnungen | 3 | 6 | 21 | 27 | 19 | 10 | 14 |
| – Antragsrücknahmen | 2 | 3 | 6 | 5 | 3 | 6 | 4 |
| – Sonstiges | 3 | 4 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 |

[1]) Für Berlin grundstücksbezogene Erfassung.

Quelle: Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen, Statistische Übersicht, August 1994, S. 4, 9.

## II. Restitution als Investitionsbremse

**4201** Die Naturalrestitution hat sich als schweres Investitionshemmnis herausgestellt. Bevor die Eigentumsverhältnisse geklärt sind, wagt es niemand, im Objekt zu investieren; denn er weiß ja nicht, ob er die Früchte seiner Investition einmal selbst wird ernten können. Das gilt insbesondere für kommunale Wohnungsbaugesellschaften, die derzeit den größten Teil der Restitutionsobjekte verwalten. Es ist verständlich, aber nicht tolerierbar, daß diese Gesellschaften ihr Augenmerk auf den Bestand der bei ihnen verbleibenden Mietwohnungen richten und dem zunehmenden Verfall der Restitutionsobjekte im wesentlichen tatenlos zusehen. Es ist auch beklagenswert, daß von allen Beteiligten viel Zeit in den Rechtsstreit statt in den Wiederaufbau des Landes gesteckt wird. Die Naturalrestitution hat die Einführung einer echten Marktwirtschaft mit wohldefinierten Eigentumsrechten verzögert und wertvolles unternehmerisches Talent in exzessivem Maße für Rechtsstreitigkeiten verbraucht.

**4202** Die Probleme der Restitution liegen zum großen Teil im Bereich der Verwaltungshemmnisse. Fehlende Grundbücher und katasteramtliche Eintragungen, geschwärzte Eintragungen und ähnliche Probleme machen es schwer, die Zuordnung von Alteigentümer und Objekt zu realisieren (viertes Kapitel, Abschnitt VI). Auch gibt es in vielen Fällen mehrfache Ansprüche auf ein und dasselbe Objekt, weil mehrere Personen den Anspruch erheben, als rechtmäßiger Eigentümer enteignet worden zu sein. Damit sind Fragen entstanden, die sich in vielen Fällen nur in aufwendigen Gerichtsverfahren entscheiden lassen.

**4203** Ein besonderes Problem ist das Nebeneinander von Restitutionsanspruch und Nutzungsrecht. Nach § 17 des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (VermG) haben die Nutzungsrechte an Grundstücken, die zu DDR-Zeiten, genauer vor dem 19. 10. 1989, bebaut wurden, trotz der Restitution Bestand. Dies bedeutet, daß der Nutzungsberechtigte für das Land eine Entschädigung zahlen muß, wenn er Eigentümer werden oder sein Nutzungsrecht auf Erbpachtbasis weiterführen möchte. Eine Einigung über die Höhe der Entschädigungszahlungen ist schwierig und zeitraubend. Sie ähnelt dem Versuch, den Preis einer Ware auszuhandeln, nachdem der Kaufvertrag bereits geschlossen und die Ware auf den Käufer übergegangen ist. Solange die Einigung nicht stattgefunden hat, kann das Objekt weder verkauft noch vermietet werden, und selbst Renovierungsinvestitionen gelten vielen Nutzern als viel zu gewagtes Unterfangen. Etwa 250 000 Eigenheime sind von dieser Problematik betroffen. Das am 1. 10. 1994 in Kraft getretene Sachenrechtsänderungsgesetz wird eine Klärung der Rechtslage bringen.

**4204** Als besonders hinderlich hat sich der Umstand herausgestellt, daß der komplexe Wohnungsbau der DDR ohne Rücksicht auf die zuvor existierende Grundstücksparzellierung geschah und es weder eine baurechtliche Neuordnung der Grundstücke noch eine Fortschreibung des Katasters und des Grundbuches gab. So ist es keine Seltenheit, daß ein Wohnblock zugleich auf mehreren Grundstücken steht, auf die von verschiedenen Parteien Restitutionsansprüche erhoben werden. Die Restitution ist in solchen Fällen nach § 5 VermG gesetzlich ausgeschlossen, aber dennoch versuchen die Alteigentümer, Einflußmöglichkeiten und Rechte geltend zu machen, wodurch die Beleihbarkeit verzögert werden kann. Häufig werden Ansprüche fingiert, um ein Druckmittel für einen günstigen Erwerb einer Immobilie einsetzen und andere Erwerber abschrecken zu können. Offenbar ist die Restitution in manchen Fällen auch dort eine Investitionsbremse, wo sie nach geltendem Recht überhaupt nicht vorgenommen werden kann.

**4205** Ein weiteres Problem liegt in dem Umstand, daß die Restitutionsberechtigten, zumeist die Erben der Enteigneten, in vielen Fällen die persönliche Beziehung zum Objekt verloren haben und nicht bereit sind, nach Wiedereinsetzung in ihre Rechtsposition die nötigen Sanierungsinvestitionen zu übernehmen. Erst einmal abzuwarten und die wirtschaftliche Entwicklung zu beobachten, ist eine verständliche, aber für die Gesamtwirtschaft schädliche Haltung vieler. Der Attentismus wird durch die Mietpreisbindungen erheblich verstärkt, die eine rentierliche Verwertung der zurückzugebenden Objekte stark behindern. Es wird von Erben berichtet, die ihre Häuser bewußt vernachlässigen, um sie erst einmal von oben nach unten „leerwohnen" zu lassen. Nach der Räumung steht einer Neuvermietung zu Marktmieten nichts mehr entgegen.

Die vorgenannten Schwierigkeiten werden erheblich durch den Umstand verschärft, daß die Erbberechtigung der Anspruchsteller häufig nicht geklärt ist. Da sich die Erben zu DDR-Zeiten ohnehin keine Hoffnungen gemacht hatten, den Familienbesitz zurückzuerhalten, waren nur geringe Anstrengungen zur Klärung der Rechte unternommen worden. Die Erbfälle der letzten 50 Jahre müssen nun in einem Schwung nachbearbeitet werden, bevor Investitionen in den betroffenen Objekten in Angriff genommen werden können. Allein schon dies ist eine Herausforderung der Anwälte und Gerichte, wie es sie in Deutschland bislang noch nicht gegeben hat.

**4206** Der Attentismus der Restitutionsberechtigten wurde in der Vergangenheit erheblich durch die Unklarheit über den Inhalt des nun im Vermittlungsverfahren befindlichen Entschädigungsgesetzes gefördert. Nach § 8 VermG haben die Restitutionsberechtigten ein Wahlrecht zwischen einer Geldentschädigung und der Rückgabe in natura, aber es wird dort nicht festgelegt, wie hoch die Geldentschädigung ist.

Außerdem wurde erwogen, diejenigen Personen, die ihr ehemaliges Eigentum zurückerhalten, mit einer Vermögensabgabe zu belegen, aus der die Entschädigungen dann hätten finanziert werden können. Beide Probleme haben ein hohes Maß an Unsicherheit erzeugt, dem sich viele Berechtigte nur dadurch glaubten entziehen zu können, daß sie „auf Zeit spielten". Die Unsicherheit ist mittlerweile ausgeräumt. Eine Vermögensabgabe wird nicht erhoben, und die Entschädigungsbeträge orientieren sich an den Einheitswerten von 1935, liegen also weit unter den Verkehrswerten. Von daher ist klar, daß die Restitutionsberechtigten in Zukunft überwiegend auf der Rückgabe beharren werden.

## III. Investitionsvorrang und Hemmnisbeseitigung?

**4301** Die Naturalrestitution entspricht einem wohlbegründeten Rechtsstandpunkt, der von mehr als zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages geteilt wurde. Sie hat sich aber als schwierig und langwierig erwiesen und so stark dazu beigetragen, den Wirtschaftsaufschwung in den neuen Ländern zu verzögern, daß sich aus ökonomischer Sicht eine Entschädigungslösung als vorteilhafter erwiesen hätte. Bei der Entschädigungslösung wird die Immobilie an Investoren verkauft, und der Kaufpreis wird den Alteigentümern nach Klärung ihrer Ansprüche übergeben. Die Entschädigungslösung wäre vergleichsweise schnell zu realisieren gewesen; denn die Klärung alter Rechte wäre vom Privatisierungsvorgang abgekoppelt worden. Investoren hätten, frei von Ansprüchen der Alteigentümer, ein Maximum an Planungssicherheit genossen, und der Wirtschaftsaufschwung in den neuen Ländern hätte früher und kraftvoller beginnen können.

Die pauschale Einführung der Entschädigungslösung ist zum jetzigen Zeitpunkt allerdings nicht mehr ratsam und zudem verfassungsrechtlich bedenklich. Zu viele Dispositionen sind bereits im Vertrauen auf die derzeitige Rechtslage getroffen worden. Eine Kehrtwende der Politik würde erneut Unsicherheit und Verwirrung bedeuten. Darüber hinaus würde jede Spekulation über eine mögliche Abkehr von der Restitution die Gefahr mit sich bringen, in jenen ostdeutschen Gemeinden, in denen der Widerstand gegen eine Vermögensrückgabe ohnehin erheblich ist, Verzögerungen der behördlichen Entscheidungen zu induzieren. Ein Attentismus der Behörden wäre das letzte, was die neuen Länder brauchen.

**4302** Heute kann es nur noch um marginale Verbesserungen der Gesetzeslage gehen, und einige Schritte in Richtung auf eine Entschädigungslösung hat der Bundestag mit dem Hemmnisbeseitigungsgesetz vom 22. März 1991 und dem Investitionsvorranggesetz (InVorG) vom 14. Juli 1992 auch schon unternommen. Das Investitionsvorranggesetz gilt vornehmlich für gewerbliche Investitionen, betrifft aber auch Wohnungsbauinvestitionen, und zwar insofern als Investitionsvorrangbescheide für unbebaute Grundstücke, leerstehende Häuser sowie für den Bau und die Sanierung von Ein- und Zweifamilienhäusern im Rahmen von städtebaulichen Maßnahmen erteilt werden können (§ 3 I 2 InVorG). In diesen Fällen kann durch Investitionsvorrangbescheid die durch Restitutionsansprüche ausgelöste Verfügungssperre überwunden werden und der Verkauf des betroffenen Grundstücks an einen Investor durch den Verfügungsberechtigten erfolgen. Voraussetzung ist dabei, daß der Investor eine verbindliche Planung für arbeitsplatzschaffende Investitionen vorlegt und der Alteigentümer selbst nicht bereit ist, die Realisation vergleichbarer Planungen in angemessener Frist zu garantieren. Werden die Investitionszusagen innerhalb eines vertraglich festgelegten Zeitraums nicht eingehalten, so ist der Investor zur Zurückgabe des Objektes und zur Zahlung einer Vertragsstrafe gezwungen (§ 15 I und § 8 II InVorG). Wenn der Alteigentümer seine Zusage nicht einhält, so ist er ebenfalls zur Zahlung einer Vertragsstrafe verpflichtet (§ 8 II InVorG). Der Alteigentümer erhält durch Erteilung des Investitionsvorrangbescheides einen Anspruch auf Entschädigung in Höhe des Verkehrswertes, also praktisch den gezahlten Kaufpreis, wenn er das Objekt nicht selbst übernehmen möchte. Seine Einspruchsrechte gegen Entscheidungen der Kommunen sind erheblich reduziert worden, und jedenfalls hat er geringere Möglichkeiten, Verfügungssperren zu erwirken. Das Problem der Verfügungssperren hat in der Anfangsphase der Restitution zu gravierenden Schwierigkeiten geführt.

Leider haben sich die neuen Gesetze in der Praxis für den Wohnungsbau nicht als die wirksamen Instrumente zur Belebung der Investitionstätigkeit erwiesen, für die man sie anfänglich gehalten hatte. Nach Kenntnis der Kommission sind bis zum Jahresende 1993 weniger als 20 000 Investitionsvorrangbescheide ergangen, von denen sich die wenigsten auf Wohnimmobilien beziehen. Selbst wenn man berücksichtigt, daß ein Bescheid mehrere Wohneinheiten umfassen kann, ist dies eine fast zu vernachlässigende Zahl. Immerhin liegt die Gesamtzahl der zurückgeforderten Wohnungen bei etwa 1 Mio.

**4303** Vor allem drei Probleme behindern die gewünschten Wirkungen der gesetzlichen Maßnahmen.

Erstens ist der Wirkungsbereich des Gesetzes erheblich eingeschränkt, weil Mietwohnungen im Normalfall nicht erfaßt sind. Es ist nicht möglich, ein bewohntes Mietshaus zu erwerben und instand zu setzen, wenn auf ihm Restitutionsansprüche lasten.

Zweitens ist in sehr vielen Fällen die Vermögenszuordnung auf staatliche Instanzen wie z. B. die Gebietskörperschaften, die Bundesvermögensverwal-

tung oder die Treuhandanstalt noch nicht geschehen, obwohl mit dem Vermögenszuordnungsgesetz vom 3. 8. 1992 die gesetzliche Grundlage für eine solche Zuordnung bereits geschaffen wurde. Ohne eine Vermögenszuordnung kann der Verkauf an Investoren nicht stattfinden.

Drittens wird der Investor durch den Umstand entmutigt, daß der Restitutionsberechtigte seine Investitionsplanungen bei Bedarf stets übernehmen kann. Wer ein Gebäude erwerben will, das mit Restitutionsansprüchen belegt ist, um es zu sanieren und zu vermieten, muß zu diesem Zweck einen Vorhabenplan nach § 4 III InVorG vorlegen. Auch die Erstellung der geforderten Mindestangaben kostet Zeit und Geld, häufig viele Tausend D-Mark. Der Restitutionsberechtigte erhält diesen Vorhabenplan und kann ihn für seine eigenen Zwecke übernehmen, ohne dafür eine Entschädigung zu zahlen. Die Folge ist, daß potentielle Investoren das Wagnis, ein Angebot zu erstellen, von vornherein nicht eingehen.

Nur bei den umfangreichen Ansprüchen der Jewish Claims Organization, die pauschal alle zwischen 1933 und 1945 enteigneten Objekte zurückgefordert hat, läuft der Investor ein vergleichsweise geringes Risiko. Diese Organisation begnügt sich in der Regel mit dem Erhalt des Kaufpreises, ohne selbst eine reale Investition zu beabsichtigen.

## IV. Investitionsvorrang auch im Wohnungswesen

**4401** Angesichts der Tatsache, daß in einer Reihe von Gemeinden mehr als die Hälfte und in sehr vielen Gemeinden mehr als ein Drittel aller Flurstücke mit bislang ungeklärten Restitutionsansprüchen belegt ist, kann von marktwirtschaftlichen Verhältnissen auf dem Immobilienmarkt der neuen Länder nur in sehr eingeschränktem Maße die Rede sein. Die eindeutige Zuordnung von Vermögensrechten an Grund und Boden ist eine Voraussetzung für die meisten Investitionen.

**4402** Die rasche Gesundung der Wirtschaft der neuen Länder ist ein überragendes Ziel, das größte Anstrengungen zur Beschleunigung des Privatisierungsprozesses verlangt. Die neuen Länder sind in der prekären Situation, daß weder die Veräußerung an einen Investor nach dem Investitionsvorranggesetz noch die Rückgabe an den Alteigentümer wirklich funktioniert. Die Zukunft der neuen Länder stapelt sich in den Amtsstuben der Verwaltungsbehörden und Gerichte.

Zur substantiellen Beschleunigung der Privatisierung empfiehlt die Kommission eine Novellierung des Investitionsvorranggesetzes mit dem Ziel, auch vermietete Wohnobjekte von der Vorrangregelung zu erfassen. Bei der Sanierung der aus der Vorkriegszeit stammenden Bausubstanz sollte ein Schwerpunkt für den Wiederaufbau der neuen Länder liegen, aber gerade hier werden die vorhandenen Kräfte in erheblichem Umfang durch das Restitutionsproblem paralysiert. Das überragende Gemeinschaftsinteresse verlangt es, die Eingrenzung des § 3 I 2 InVorG aufzugeben. Neben der Schaffung neuen Wohnraums sollte auch generell die Wiederherstellung und Sanierung von Wohnraum als besonderer Investitionszweck anerkannt werden.

## V. Abwicklungsgesellschaften

**4501** Als weitere Maßnahme für eine möglichst rasche Überwindung von Investitionshemmnissen schlägt die Kommission die Gründung lokaler Abwicklungsgesellschaften vor. Die Abwicklungsgesellschaften sollen die Aufgabe erhalten, die Entscheidung der Landesämter zur Regelung offener Vermögensfragen über die Restitutionsansprüche sachlich vorzubereiten und für einen möglichst frühzeitigen Beginn der Investitionstätigkeit auf restitutionsbehafteten Grundstücken zu sorgen. Die Gesellschaften können in der Rechtsform der GmbH unter Beteiligung des betroffenen Landes und der betroffenen Gemeinde organisiert werden.

**4502** Die Abwicklungsgesellschaften fungieren als Agenturen, die zwischen den Interessen der Alteigentümer und potentieller Investoren vermitteln. Sie sollen die Landesämter zur Regelung offener Vermögensfragen unterstützen und die kommunalen Wohnungsgesellschaften dadurch entlasten, daß ihnen die Verantwortung für nicht zu ihrem Vermögen gehörende Grundstücke genommen wird.

Zu diesem Zweck wirken die Abwicklungsgesellschaften beratend und vermittelnd, um eine gütliche vertragliche Einigung zwischen Alteigentümer, Verfügungsberechtigten und Investor zustande zu brin-

gen. Anzustreben sind Kontrakte, in denen der Restitutionsberechtigte auf seine dinglichen Eigentumsansprüche freiwillig verzichtet, damit so rasch wie möglich investiert werden kann. Auch Joint Ventures zwischen den beteiligten Parteien sollen angeregt werden. Der Erfolg der Abwicklungsgesellschaft muß an der Geschwindigkeit gemessen werden, mit der sie diese Hauptaufgabe erfüllt.

**4503** Die Abwicklungsgesellschaften sollen für geeignete Immobilien im Rahmen der novellierten Fassung des Investitionsvorranggesetzes Investoren anwerben und bei der Abgabe eines Investitionsangebotes unterstützen. Die Gesellschaften bieten die zu privatisierenden Objekte öffentlich an, um möglichst viele Investoren zu interessieren. Sie helfen mit, die erforderlichen Vorklärungen für den Erlaß eines Investitionsvorrangbescheides zu beschleunigen.

Die Kommission empfiehlt, bei vermieteten Wohngebäuden den Mietern ein Vorkaufsrecht (als Meistbegünstigung) einzuräumen, welches einzeln oder gemeinsam wahrgenommen werden kann. Wenn dieses Vorkaufsrecht an den Kaufvertrag zwischen Verfügungsberechtigten und Investor anknüpfen soll, bedarf es einer neuen gesetzlichen Grundlage im Investitionsvorranggesetz. Unkompliziert ist dies, wenn von dem Vorkaufsrecht bezüglich des gesamten Grundstücks Gebrauch gemacht wird, so daß Allein- oder Miteigentum entsteht.

**4504** Zu den Aufgaben der Abwicklungsgesellschaft gehört es, planungsrechtliche Vorklärungen herbeizuführen, die eine Aussage darüber erlauben, welche Bebauungsmöglichkeiten bei unbebauten Wohngrundstücken und welche zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten für bebaute Wohngrundstücke bestehen. Im Bedarfsfall beschaffen die Abwicklungsgesellschaften Verkehrswertgutachten. Ferner haben sie die eventuell erforderlichen Vorhaben- und Erschließungspläne zu veranlassen oder selbst aufzustellen. Sie können auch von den Parteien angebotene Pläne kaufen. Die Pläne sind von jenen zu bezahlen, die sie letztendlich nutzen.

**4505** Zu den Vereinbarungen, die die Abwicklungsgesellschaft den Parteien vorschlagen kann, soll auch ein Erbbaurechtsvertrag gehören, in dem der Restitutionsberechtigte das Objekt gegen einen marktüblichen Zins dem Investor überläßt. Es ist vorstellbar, daß ein solcher Vertrag aus der Sicht des Restitutionsberechtigten als willkommene Alternative zum Barverkauf angesehen wird und geeignet ist, einen aufwendigen Rechtsstreit abzuwenden. Schließlich bedeutet ja ein Erbbaurechtsvertrag, daß das Grundstück im Eigentum des Berechtigten verbleibt und den Nachkommen eines Tages zur vollen Verwertung wieder zur Verfügung steht. Auch nimmt der Eigentümer mit dem Erbbauzins am laufenden Ertrag aus dem Grundvermögen teil, und es verbleibt ihm der Wertzuwachs am Grundstück. Aus der Sicht gewerblicher Investoren ist die zeitliche Befristung des Besitzverhältnisses keine allzu gravierende Einschränkung, weil der Barwert des nach längeren Zeiträumen noch verbleibenden Gebäuderestwertes im pekuniären Rentabilitätskalkül keine überragende Rolle spielt. Im Falle des Verkaufs des Gebäudes ist dem Eigentümer des Grundstücks ein Vorkaufsrecht einzuräumen, wie auch der Erbbauberechtigte ein Vorkaufsrecht am Boden haben soll.

**4506** Die Abwicklungsgesellschaften haben auch die Aufgabe, staatlich gesicherte Bürgschaften für Baukredite zu vermitteln, die Investoren oder Restitutionsberechtigte zum Zwecke der Instandsetzung und Modernisierung der übernommenen Objekte benötigen. Es ist eine Voraussetzung für die staatliche Bürgschaftsübernahme, daß Grundschulden noch nicht eingetragen werden können. Die Bürgschaften sind nach den gleichen Kriterien zu gewähren, die für die Eintragung von Grundschulden zugrundegelegt werden, und sie sind möglichst bald durch solche Grundbucheintragungen zu ersetzen.

**4507** Die Verwaltung und die ordnungsrechtliche Verantwortung der mit Restitutionsansprüchen behafteten Grundstücke verbleibt bei den kommunalen Wohnungsgesellschaften oder den jetzigen Verwaltungsgesellschaften. Diese sind jedoch zu verpflichten, der Abwicklungsgesellschaft eine Liste der mit Restitutionsansprüchen behafteten Grundstücke einschließlich einer Übersicht über die Kreditbelastungen und über den Sanierungsbedarf sowie einer Aufstellung über die aus dem jeweiligen Objekt entstehenden Mieteinnahmen zuzustellen. Die Abwicklungsgesellschaften müssen die Berechtigung erhalten zu prüfen, ob die eingegangenen Mieten in angemessenem Anteil für die Instandhaltung der Wohngebäude verwendet werden. Sie können gegebenenfalls Vorschläge für eine Verbesserung der Mittelverwendung machen.

Die Abwicklungsgesellschaften sollen sich entweder aus der Abrechnung der erbrachten Dienstleistungen nach Tagessätzen oder einem pauschalen Anteil (z. B. 5 vH) aus den Verkaufserlösen der einzelnen Immobilienobjekte finanzieren.

**4508** Die solcherart beschriebenen Abwicklungsgesellschaften könnten einen entscheidenden Beitrag zur Beschleunigung des Privatisierungsprozesses leisten. Viele der zuvor angesprochenen Probleme würden einer beschleunigten Lösung zugeführt.

- Durch die Vermittlungstätigkeit der Abwicklungsgesellschaften könnte sich die rechtliche Klärung von Restitutionsansprüchen beschleunigen oder erübrigen. Die Investitionsblockade ließe sich in vielen Fällen lösen.
- Durch den Abschluß von Erbbaurechtsverträgen ließe sich der Widerstand vieler Anspruchsteller gegenüber einer Vergabe an Investoren voraussichtlich vermindern. Insbesondere Erbengemeinschaften, die selbst vielleicht noch Jahre brauchen, bis sie ihr Innenverhältnis geklärt haben, könnten an dieser Lösung interessiert sein.
- Die Vermittlung von Bürgschaften der öffentlichen Hand würde einen entscheidenden Beitrag zur schnellen Lösung der Sicherungsproblematik für Darlehen leisten und insbesondere bei Investoren oder Restitutionsberechtigten ohne anderen Vermögensbesitz die Möglichkeit schaffen, rasch mit der Objektsanierung zu beginnen, weil rechtzeitig Kreditmittel zur Verfügung gestellt werden können.

- Die entmutigende Wirkung einer Übernahme des vom Investor möglicherweise erstellten Vorhabenplans würde abgeschwächt, weil die Abwicklungsgesellschaft einen solchen Plan bei Bedarf selbst zur Verfügung stellen oder auch einen vorhandenen Plan ankaufen kann.

- Es gäbe Instanzen, die in klarer Zuständigkeit und klarem Auftrag die Abwicklung der Privatisierung der restitutionsbehafteten Bestände tatkräftig betreiben und so die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften entlasten, die jetzt die Restitutionsbestände verwalten und deren Geschäftsinteresse nicht bei der Erhaltung und Privatisierung dieser Bestände liegt.

- Die Restitutionsbestände würden bei der Vornahme von Instandsetzungsarbeiten nicht gegenüber den bei den kommunalen Wohnungsgesellschaften verbleibenden Objekten benachteiligt.

- Wichtig ist vor allem, daß mit der Einrichtung der Abwicklungsgesellschaften wesentliche Voraussetzungen für einen wirklichen Immobilienmarkt in den neuen Ländern geschaffen würden. Ein funktionstüchtiger Immobilienmarkt wird einen wichtigen Beitrag für einen langanhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung liefern.

## VI. Gegen den Wirrwarr bei den Liegenschaften

**4601** Es lag im Selbstverständnis des sozialistischen Staates, daß er den ehemaligen Eigentumsverhältnissen an Grund und Boden keine besondere Aufmerksamkeit schenkte, ja sogar Anstrengungen unternahm, deren Spuren zu verwischen. Die Folge ist ein heute katastrophal schlechter Zustand der nicht fortgeschriebenen Liegenschaftskataster und der Grundbücher. Dies setzt der Übertragung von Immobilien nur schwer zu überwindende Widerstände entgegen.

Die zahlreichen Gesetze der DDR zum Eigentumsentzug haben dazu geführt, daß Grundbuchblätter auf behördliche Anordnungen zu vernichten und daß Eintragungen durch Schwärzung und Überklebung unkenntlich zu machen waren. Grenzsteine und Grenzmarkierungen sind mit Großaktionen gegen Belohnung beseitigt worden. Heute müssen die verlorengegangenen Informationen mühsam und zeitaufwendig rekonstruiert werden. Es wird geschätzt, daß allein die Erstellung eines vollständigen Katasters für die neuen Länder ein Jahrzehnt in Anspruch nehmen wird.

**4602** Wegen der Trennung von Eigentum an Gebäuden und Eigentum an Boden war der Erwerb von Grundstücken zu Zeiten der DDR äußerst schwierig. Typischerweise wurde nur Eigentum an Gebäuden vergeben, während am Boden Nutzungsrechte bestellt wurden. Die Tatsache, daß für die in Ziffer 4203 erwähnten 250 000 Eigenheime mit dem Sachenrechtsänderungsgesetz eine Zusammenführung von Grund und Boden geleistet werden muß, ist ein Ergebnis dieser Politik (viertes Kapitel, Abschnitte IV und VI).

Zu diesen systematischen Schwierigkeiten tritt die Selbstherrlichkeit, mit der der totalitäre Staat seine eigenen Gesetze mißachtete, noch hinzu. Nicht einmal die von ihm selbst erteilten Nutzungsrechte und Grundstückszuordnungen wurden lückenlos dokumentiert, und die Plattenbauten wurden ohne Rücksicht auf Grundstücksbegrenzungen und jene Eigentumsrechte, die auch in der DDR noch gültig waren, errichtet.

Eine Folge der Vernachlässigung des Liegenschaftswesens ist heute ein erheblicher Mangel an Fachpersonal, dem die Anwendung des deutschen Sachenrechts sowie die Verwaltung der Kataster und Grundbücher anvertraut werden könnte. Notare und öffentlich bestellte Vermessungsingenieure, die für einen funktionierenden Immobilienmarkt unerläßlich sind, fehlen weitgehend.

## VII. Vermögenszuordnungen

**4701** Ein Großteil der Probleme bei der Restitution und der Anerkennung von Eigentumsrechten resultiert daraus, daß die institutionelle und die sachenrechtliche Zuordnung des Bodens in vielen Fällen noch nicht geleistet wurde. Insbesondere herrscht Unklarheit darüber, welche Grundstücke den Gemeinden gehören und ob den Eigentümern von Gebäuden der Grund gehört, auf dem diese Gebäude stehen. Bereits in Vorbereitung befindliche Gesetze werden aber den größten Teil der Unklarheit beseitigen. Allerdings verbleibt auf absehbare Zeit das Problem, daß die Vermögensämter personell stark unterbesetzt sind.

Durch das Sachenrechtsänderungsgesetz werden die notwendigen Anpassungen der DDR-Rechtsverhält-

nisse an das BGB vorgenommen, um die volle Beleihbarkeit und Verkehrsfähigkeit der betroffenen Grundstücke herzustellen. Das Registerverfahrenbeschleunigungsgesetz vom 20. 12. 1993 trifft weitere dringend notwendige Regelungen zur Entlastung der Verwaltungsabläufe im Bereich des Grundbuchwesens, der Vermessung und der Vermögenszuordnung. Dabei kommt dem darin enthaltenen Bodensonderungsgesetz eine große Bedeutung zu; denn dieses Gesetz erlaubt es, über ein vereinfachtes Vermessungsverfahren zu neuen grundbuchfähigen Vermessungsunterlagen zu gelangen.

**4702** Das zur Wohnungsversorgung genutzte volkseigene Vermögen ist den Kommunen durch den Einigungsvertrag als Finanzvermögen zugesprochen worden. Die Vermögenszuordnung wird jedoch wesentlich dadurch erschwert, daß die Flurstücke meist nicht in der Weise bestehen, wie sie eine Vermögenszuordnung voraussetzt. Das Vermögenszuordnungsgesetz sieht deshalb Erleichterungen für diese Zuordnung vor. Soweit durch die vorhandenen Unterlagen oder durch eine neue örtliche Vermessung die Aufstellung eines Zuordnungsplanes möglich ist, der sich nach Form und Inhalt zur unmittelbaren Übernahme in das Liegenschaftskataster eignet, kann das Grundbuchamt noch vor der Berichtigung des Grundbuches um eine Eintragung der neuen Eigentümer ersucht werden. Soweit ein Bedarf an einer schnellen Vermögenszuordnung besteht, kann durch einen Aufteilungsplan, der ohne Detailvermessung der betroffenen Grundstücke auf kartographischem Wege aufgestellt wird, eine Zuordnung der Grundstücke zu den einzelnen Vermögensträgern vorgenommen werden. Die Vermessung der Grundstücke und die Eintragung ins Grundbuch findet zu einem späteren Zeitpunkt statt.

Damit ist für die Zuordnung des kommunalen Wohnungsvermögens der gesetzliche Rahmen für eine möglichst zügige Vermögensübertragung geschaffen. Ungelöste Probleme gibt es allerdings noch bei der Eingliederung der kommunalen Wohnungsverwaltung in die Marktwirtschaft. Eine solche Eingliederung setzt die Übertragung von Grundstücken und Gebäuden von den Kommunen auf die Wohnungsgesellschaften voraus, aber diese Übertragung ist vielerorts noch nicht geschehen. Dies liegt zum einen daran, daß die Kommunen in vielen Fällen selbst noch nicht die Zuordnung der Grundstücke beantragt haben. Zum anderen zögern die Gemeinden mit der Übertragung, selbst wenn sie sie vornehmen können, weil sie den Verlust ihres Einflusses auf die Immobilienwerte und die Wohnungspolitik befürchten.

Ohne Eintragung der Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften als Eigentümer im Grundbuch können die Grundstücke nicht beliehen, und es können keine Investitionen finanziert werden. Eine Änderung dieser Situation ist dringend erforderlich.

## VIII. Baugenehmigungen

**4801** Ein sehr wichtiges Verwaltungsproblem, das unmittelbar mit dem Privatisierungsgeschehen zusammenhängt, liegt in der behördlichen Kontrolle des Bauens. Eine Kontrolle ist wegen der externen Wirkungen, die mit baulicher Nutzung von Grundstücken häufig verbunden sind, unumgänglich. Indes reicht die Bearbeitungskapazität der erst noch im Aufbau befindlichen Behörden nicht aus, Bauvorhaben rasch zu prüfen. Auch hier gibt es einen Engpaß, in dem ein Teil der potentiellen wirtschaftlichen Aktivitäten der neuen Länder steckenbleibt.

Die Komplexität der notwendigen Prüfungsverfahren wird selbst in Westdeutschland, wo es erfahrenes Fachpersonal gibt, als übertrieben empfunden. Den neuen Ländern wurden die westdeutschen Genehmigungsprozeduren aufgezwungen, während Bayern dabei ist, 2000 Bestimmungen, die zur Prüfung Anlaß geben, auf unter 70 zu reduzieren, und Baden-Württemberg und Hamburg sich anschicken, diesem Beispiel zu folgen. Wenn nun auch Thüringen und Sachsen sich mit einer Vereinfachung der Genehmigungsvorhaben anschließen möchten, so verdient dies die uneingeschränkte Unterstützung des Bundes.

**4802** Bei der Baugenehmigung ist nach den „bauordnungsrechtlichen Prüfungen" (Sicherheit, Nachbarschutz, Ressourcenschonung, sonstige externe Wirkungen) und den „planungsrechtlichen Prüfungen" zu unterscheiden.

Bei den bauordnungsrechtlichen Prüfungen fehlt es an den sogenannten „katasterlichen Aussagen"; sie werden in Westdeutschland überwiegend in Form eines amtlichen Lageplans zum Baugesuch gemacht, den in der Regel öffentlich bestellte Vermessungsingenieure erstellen. Die genannten katasterlichen Unterlagen sind auch für die Prüfung planungsrechtlicher Zulässigkeit erforderlich. Ein besonderes planungsrechtliches Problem ist der Mangel an rechtsgültigen Bebauungsplänen (§ 30 Baugesetzbuch). Die Aufstellung der Bebauungspläne nimmt in den alten Ländern im allgemeinen 4—6 Jahre in Anspruch. Die Vielfalt der Verfahren und die Differenziertheit der Verfahrensabläufe sind für die Praxis wenig hilfreich. Durch zahlreiche Änderungen mit den dazu notwendigen Überleitungsvorschriften ist es zu einer erheblichen Verunsicherung der Behörden gekommen. Insbesondere in den Großstädten der neuen Länder muß erwartet werden, daß der Planungsrückstand in einem Jahrzehnt noch nicht abgebaut sein wird.

Die inzwischen vom Gesetzgeber geschaffenen Möglichkeiten für eine beschleunigte Erstellung von Be-

bauungsplänen gemäß § 34 IV Baugesetzbuch über gemeindliche Satzungen und § 7 Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch über Vorhaben- und Erschließungsplan können außerordentlich nützlich werden. Die Verfahren müssen sich aber in der Praxis erst noch durchsetzen. Man stellt insbesondere gegen das Institut des „Vorhaben- und Erschließungsplans" Vorbehalte der kommunalen Verwaltungen fest, die kaum nachvollziehbar und jedenfalls nicht akzeptabel sind. Das Beharren auf hoheitlichen Zuständigkeiten und die Sorge um Stellenauslastung muß der Gesetzgeber nicht tolerieren.

Die genannten Probleme führen in ihrer Kumulation zu gewichtigen Investitionshemmnissen im Wohnungs- und Wirtschaftsbau, die noch jahrelang bestehen können, wenn nichts Entscheidendes geschieht.

# IX. Vorschläge zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren

**4901** Der Bund hat die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übernahme des westdeutschen Sachenrechts, des Kataster- und des Grundbuchwesens sowie des Bau- und Planungsrechts geschaffen. Damit ist, abgesehen von den Eigentumsproblemen, die noch einer Lösung harren, ein Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Wohnungswirtschaft möglich. Das im Oktober dieses Jahres in Kraft tretende Sachenrechtsänderungsgesetz macht die Komplexität der Materie deutlich. Der Vollzug dieser Gesetze und die Frage der Gerichtsfestigkeit werden in der Praxis noch viele Probleme aufwerfen, deren Lösung Jahre in Anspruch nehmen wird. Auch aus diesen Gründen sollten keine weiteren gesetzlichen Maßnahmen im Bereich des Bau- und Bodenrechts ergriffen werden. Als einzige Ausnahme wird die Notwendigkeit gesehen, für die Praxis die in mehrere Gesetze aufgesplitterten planungsrechtlichen Vorschriften zusammenzufassen, um die Verfahrensabläufe zu vereinfachen.

**4902** Die vom Bund geschaffenen neuen gesetzlichen Möglichkeiten zur Beschleunigung von Verfahren und zur Beteiligung von privaten Unternehmen sollten durch die Landes- und Kommunalbehörden genutzt werden. Ein Abbau der Investitionshemmnisse ist möglich,

- wenn die örtlichen Verwaltungskapazitäten weiterhin und verstärkt durch die Einstellung oder vorübergehende Abstellung von Fachkräften aus den alten Ländern ausgeweitet werden,
- wenn der Bund die Länder und Kommunen weiterhin bei der Ausführung der Gesetze unterstützt und die gemeinsamen Aufgaben koordiniert,
- wenn die neuen Länder im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten durch Verwaltungsvereinfachung eine weitere Verfahrensbeschleunigung vornehmen,
- wenn staatliche Verwaltungsaufgaben verstärkt auf Private als beliehene Unternehmer übertragen werden, und
- wenn private Gesellschaften — bei städtischer Beteiligung — mit der inhaltlichen Koordinierung der Arbeiten zur Flächenbereitstellung für ausgewählte Investitionsvorhaben durch die Kommune beauftragt werden.

**4903** Bund und Länder könnten ein übriges tun, wenn sie folgendes akzeptieren.

(1) Wegen des großen Bedarfs an örtlichen Vermessungen sollte die Zulassung von öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren in den neuen Ländern nicht beschränkt werden. Gewerbliche Büros und Unternehmen sollten an der Grundstücksvermessung beteiligt werden.

(2) Wesentliche Aufgaben des Katasteramtes, z. B. Veränderungsnachweise, sollten auf öffentlich bestellte Vermessungsingenieure übertragen werden können. Damit wäre eine Beschleunigung der Übernahme in das Kataster und der Weiterleitung an das Grundbuch möglich. Es reicht aus, wenn die Ingenieure durch ihre Berufsordnung kontrolliert werden. Ähnliches gilt für die Ausweitung des Bodensonderungsgesetzes und die Bearbeitung und Genehmigung von Teilungsanträgen.

(3) Um personelle Ressourcen freizuhalten, sollte die automatisierte Liegenschaftskarte zunächst nur einen Mindestinhalt, wie er für den Grundstücksverkehr und für die Grundstücksumschreibung erforderlich ist, umfassen. Diese Mindestinformation kann sich auf die Darstellung der Grundstücksgrenzen, Gebäude mit Hausnummern, Gemarkung, Flur und Flurstücke beschränken. Ähnliches gilt für das automatisierte Liegenschaftsbuch, das nur Informationen, die für die Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr nötig sind, enthalten muß.

(4) Auf den Antrag des Katasteramtes beim Grundbuchamt auf Vollzug der Eintragung der Grundstücksteilung im Grundbuch sollte zur Vermeidung von Doppelarbeit verzichtet werden. Bereits bei der Teilungsvermessung des Grundstücks liegt die Teilungsgenehmigung des Planungs- oder Bauordnungsamtes vor. Wenn der öffentlich bestellte Vermessungsingenieur in die Lage versetzt würde, bei der Teilungsvermessung nach Auftrag durch das Katasteramt selbst Flurstücksnummern zu vergeben, könnte in der Grenzniederschrift gleichzeitig der Antrag auf Übernahme der Grundstücksteilung in das Grundbuch durch den Eigentümer gestellt werden. Dadurch würde

sich der grundbuchrechtliche Vollzug beschleunigen.

(5) Das planungsrechtliche Instrumentarium mit den Vereinfachungsmöglichkeiten, die es bietet, sollte schnell in die Verwaltungspraxis umgesetzt werden. Die Mitwirkung und Beteiligung von privaten Unternehmen könnte dabei zu einer erheblichen Beschleunigung beitragen. Die Tätigkeit von Gemeinden sollte sich auf die hoheitlichen Funktionen beschränken. Bei Wohnungsbauvorhaben und Wohnungsbausanierungen in Gebäuden mit bis zu drei Geschossen und nicht mehr als acht Wohnungen sollte auf behördliche Baugenehmigungen verzichtet werden. Ein statt dessen vorzusehendes einfaches Anzeigeverfahren sollte lediglich zur Prüfung der planungsrechtlichen Bebaubarkeit genutzt werden, und die Prüfungsfrist sollte kurz sein. Zur generellen Beschleunigung der Verfahren sollte die Bearbeitungsfrist bei Bauanträgen für Wohngebäude auf drei Monate festgelegt werden. Dabei können sicherheitstechnische Prüfungen auf den „Bauvorlageberechtigten" verlagert werden.

**4904** Zu den als drängend empfundenen Problemen gehört auch die Erteilung von Grundstücksverkehrsgenehmigungen im Falle offensichtlich unbegründeter Restitutionsansprüche. Während dem Amt zur Regelung offener Vermögensfragen nach dem Vermögensgesetz (VermG) die Prüfung der Restitutionsansprüche obliegt, ist es gemäß § 7 der Grundstücksverkehrsordnung (GVO) Aufgabe der Landratsämter, der Stadtverwaltungen und unter Umständen des Präsidenten der Treuhandanstalt, die Grundstücksverkehrsgenehmigungen auszustellen, wenn keine oder unbegründete Restitutionsansprüche vorliegen. Eine Kompetenzkonzentration auf das Amt zur Regelung offener Vermögensfragen, wie sie unter Vorwegnahme neuer gesetzlicher Regelungen bereits heute schon in Berlin praktiziert wird, ist generell empfehlenswert. Die Angelegenheit ist eilbedürftig, weil die Verkehrsgenehmigungen gegenüber den Kreditinstituten als Negativatteste verwendet werden und die Voraussetzung für eine Kreditgewährung an die Investoren sind.

**4905** Auch wenn manche der vorgeschlagenen Neuregelungen für die alten Länder wohl nicht in Frage kämen, gebietet es die Sondersituation der neuen Länder, ungewöhnliche Maßnahmen zu ergreifen. Im übrigen ist nicht auszuschließen, daß die dabei gewonnenen Erfahrungen auch für die alten Länder nützliche Erkenntnisse liefern werden.

## Fünftes Kapitel:

# Finanzierung, Besteuerung und Förderung

**5001** Noch mehr als im Westen Deutschlands müssen wohnungspolitische Maßnahmen im Osten vor allem auf einen positiven Angebotseffekt zielen, auf mehr Investitionen in die Schaffung und Erneuerung von Wohnraum. Das heißt nicht, daß die Verteilung von Wohnungen ohne Einschränkung dem Laissez-Faire anvertraut werden könnte oder daß man die Frage, wie viele Menschen selbst Wohnungseigentum erwerben können, gleichgültig finden müßte. Aber eine möglichst weitgehende Trennung der Interventionsaufgaben ist dringend erwünscht. Angebotsförderung ist am wirksamsten und am billigsten, wenn man die Marktkräfte in größtmöglicher Breite nutzt, mobilisiert und respektiert, also diejenigen zu gewinnen sucht, die das von den Nachfragern Erwünschte am billigsten tun. Wohnungsverteilungspolitik ist regelmäßig am wirksamsten und billigsten, wenn sie sich auf die Subjektförderung konzentriert.

Was die Mobilisierung von Investitionsbereitschaft angeht, so ist der Übergang zu marktgerechten Mieten in voller Breite die mit Abstand wichtigste Rahmenbedingung für eine erfolgreiche Wohnungspolitik. Daneben müssen im Bereich der staatlichen Verwaltung, der städtebaulichen Planung, der Baulandschaffung und -erschließung und nicht zuletzt der Privatisierung energische Maßnahmen zur Beschleunigung der Systemtransformation im Wohnungswesen ergriffen werden.

**5002** Entscheidende Rahmenbedingungen für die Erfüllung dieser Primäraufgaben setzt auch die Finanz- und Steuerpolitik. Sie trägt daher in hohem Maße Verantwortung. Sie kann helfen, finanzielle Schwierigkeiten zu überwinden, und vor allem kann sie finanzielle Anreize setzen, damit die privaten Investoren in der gewünschten Weise aktiv werden. Die fiskalische Förderung darf in Teilbereichen über das Maß hinaus gehen, welches man einer reifen Wohnungswirtschaft zubilligen würde. Der Start in die Marktwirtschaft ist schwierig genug. Viele Investoren wollen erst einmal abwarten, bis sich aufgrund des Engagements anderer Investoren ein prosperierendes wirtschaftliches Umfeld entwickelt, weil erst dann mit sicheren Kalkulationsgrundlagen gerechnet werden kann. Es gibt massive Netzwerkvorteile, die diejenigen, die es wagen vorzupreschen, für andere erzeugen. Staatliche Finanzhilfen können dazu beitragen, diese externen Vorteile im Rentabilitätskalkül des Investors aufscheinen zu lassen und ihn zu einem Engagement zu veranlassen, auf das er sonst verzichtet hätte, aus volkswirtschaftlicher Sicht aber nicht verzichten sollte. Allerdings ist eine so motivierte Förderung nur so lange berechtigt, wie es tatsächlich noch um die Förderung von Pioniertaten geht. Wenn sich ein stabiles wirtschaftliches Umfeld entwickelt hat, in dem die Risiken sich in den Grenzen halten, die in einer Marktwirtschaft üblich sind, ist die Förderung zurückzufahren. In der Wohnungswirtschaft ist diese Bedingung noch nicht überall erreicht.

**5003** In die gleiche Richtung stoßen Argumente, die auf die vielfältigen administrativen Hemmnisse abstellen, die der Investition und ihrer Finanzierung in den neuen Ländern entgegenstehen. Solange das finanzwirtschaftlich-administrative Räderwerk, das den Investitionsprozeß begleitet, noch nicht reibungslos funktioniert und immer wieder ins Stocken gerät, kann Förderung über die öffentlichen Haushalte helfen. In erster Linie sind aber die Hemmnisse selbst zu beseitigen (viertes Kapitel).

## I. Finanzierungsprobleme

**5101** Dem großen Investitionsbedarf in den neuen Ländern stehen besondere Risiken entgegen, mit denen Investoren und Kreditgeber rechnen.

Erstens ist die Unsicherheit über die Erträge der Wohnungsinvestitionen noch immer hoch. Weder gibt die gegenwärtige Einkommens- und Vermögenssituation ein zutreffendes Bild von der künftigen Wohnungsnachfrage, noch haben sich stabile Erwartungen über die längerfristige Einkommensentwicklung herausgebildet. So bleiben Schätzungen der künftigen Mietentwicklung und der Wiederverkaufswerte von Wohnungsvermögen höchst ungewiß. Hinzu kommt, daß die Mietenpolitik ihre Weichen für die Zeit nach 1995 noch nicht gestellt hat (drittes Kapitel).

Zweitens ist die Beleihbarkeit von Wohnungsimmobilien aus mancherlei Gründen beschränkt. Ein Problem scheint zu sein, daß es noch keine verläßlichen Beleihungswerte gibt, weil die Ertragsschätzungen unsicher und die technischen Risiken hinsichtlich der Lebenserwartung von Gebäuden groß sind. Vor allem indessen ist zu beklagen, daß im Zuge der Entlastung von Altschulden durch das Altschuldenhilfe-Gesetz die Frage des freien Besicherungsspielraums

— trotz beruhigender Praxis in Einzelfällen — noch nicht gesetzlich geklärt worden ist und einer Beleihung von Grundstücken immer noch vielfache administrative Hemmnisse entgegenstehen (viertes Kapitel, Abschnitt VI).

Drittens besteht nicht nur bei den Unternehmen der Wohnungswirtschaft, sondern vor allem auch bei den Bürgern der neuen Länder, die nicht zuletzt aus vermögenspolitischen Gründen in die Rolle von Investoren hineinwachsen sollen, ein ausgeprägter Mangel an privatem Finanzvermögen. Dieser Mangel ist nicht auf die fehlende Sparbereitschaft der Bürger, sondern auf das Wesen des kommunistischen Akkumulationsprozesses zurückzuführen, der die Anhäufung privatwirtschaftlicher Vermögenstitel vom Grundsatz her nicht vorsah und sie in der Praxis nur in beschränktem Maße tolerierte. Der Mangel an Finanzvermögen hat zur Folge, daß für Investitionen ein hoher Anteil an Fremdkapital benötigt wird und daß Finanzierungsrisiken, die sonst durch einen angemessenen Eigenkapitalanteil aufgefangen werden, den Kreditgeber treffen, dessen Absorptionskraft freilich Grenzen hat. Kreditgeber sind in der Regel nicht bereit, eine Investition zu finanzieren, wenn die Finanzierungskosten das laufende Einkommen des Schuldners hoch belasten. Verschärfend tritt hinzu, daß die Möglichkeit des steuerlichen Verlustausgleichs, die das Einkommensteuerrecht bietet, von ostdeutschen Investoren in der Regel nicht voll ausgeschöpft werden kann (Abschnitt IV dieses Kapitels).

**5102** Finanzierungsprobleme stellen sich sowohl für die Unternehmen der Wohnungswirtschaft als auch für private Wohnungseigentümer bzw. Investoren, doch haben diese Probleme unterschiedliche Ursachen. Obwohl das Altschuldenhilfe-Gesetz, das Wohnungsgenossenschaftsvermögens-Gesetz und das Sachenrechtsbereinigungs-Gesetz wesentliche Entlastungen der Wohnungswirtschaft herbeigeführt haben, ist die Finanzierung von Bauinvestitionen für die kommunalen Wohnungsunternehmen, denen der größte Teil des volkseigenen Wohnungsbestandes übertragen wurde, die Wohnungsgenossenschaften sowie die industrieverbundenen, kirchlichen und sonstigen Wohnungsunternehmen aus einer Reihe von Gründen immer noch erheblich erschwert.

Die mit dem 30. 9. 1990 durch das Altschuldenhilfe-Gesetz bewirkte Entlastung vieler kommunaler Wohnungsunternehmen von Altverbindlichkeiten sieht — wenn man allein die Beträge in Rechnung stellt — sehr großzügig aus. Doch darf man die resultierende Verbesserung der Kredit- und Investitionsfähigkeit nicht überschätzen. Einmal wird die Entlastung nur dann dauerhaft, wenn die Unternehmen mindestens 15 vH ihres Wohnungsbestandes privatisieren sowie sich zur Modernisierung und Instandsetzung des gesamten Bestandes verpflichten. Bei einem Wohnungsunternehmen, das diese Bedingungen nicht bis zum 31. 12. 2003 erfüllt, tritt dann hinsichtlich seiner Altschulden der status quo ante ein (§ 4 V Altschuldenhilfe-Gesetz). Zum zweiten hängt die effektive Nettoentlastung jener Unternehmen, die die Privatisierungsbedingung erfüllen, wegen ihrer Pflicht zur Abführung eines Teils ihrer Veräußerungserlöse vom Zeitpunkt der Privatisierung ab. Die Folge ist, daß ihre derzeitige Finanzierungsstruktur nicht exakt zu ermitteln ist. Schließlich ist unklar, mit welchem Rang die verbleibenden Grundschulden im Grundbuch abzusichern sind. Solange die vorrangige Besicherung der Altschulden nicht definitiv ausgeschlossen ist, bleibt die Beleihungsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigt.

Diese Probleme kumulieren mit den die Aktivseite der Unternehmensbilanz betreffenden Bewertungsschwierigkeiten stellenweise zu unüberwindlichen Beleihungs- und folglich Investitionshemmnissen.

**5103** Die Besicherung langfristiger Darlehen durch Grundpfandrechte ist überwiegend noch nicht möglich, da diese Rechte noch nicht bestellt bzw. eingetragen werden können. Die Gründe dafür wurden im vierten Kapitel bereits dargelegt: Eigentumsverhältnisse bzw. Ansprüche auf Rückübertragung sind nicht geklärt; auf Grundstücke und Gebäude bestehen getrennte Eigentumsansprüche; die Vermessung der Grundstücke steht noch aus; Zuordnungsbescheide nach dem Vermögenszuordnungs-Gesetz sind noch nicht zugestellt; Grundbuchauskünfte fehlen.

Eine gewisse Linderung des Besicherungsproblems ergibt sich durch die Übergangsbürgschaften, die von öffentlichen Investitionsbanken wie der Investitionsbank Berlin angeboten werden. Diese Übergangsbürgschaften sollen die fehlende Besicherung ersetzen, haben aber nur einen unzulänglichen Sicherungswert, weil sie nach den üblichen Bürgschaftsbestimmungen ausgereicht werden, die recht restriktive Bedingungen enthalten. So wird die im frei finanzierten Wohnungsbau übliche Unterdekkung der anfänglichen laufenden Aufwendungen durch die Mieten nicht erlaubt, und es wird vorausgesetzt, daß die Eigentumsverhältnisse unbestritten sind (Ziffer 5203).

**5104** Das Hauptproblem einer Abschätzung des künftigen Cash-Flow als zentraler Bestimmungsgröße für den Beleihungswert liegt in der Mietzinsregulierung. Wie bereits dargestellt, besteht auch für die Zeit nach 1995 Unsicherheit über den Mieterhöhungsspielraum. Sie rührt generell aus den Beschränkungen, die das Vergleichsmietenrecht auferlegt (drittes Kapitel). Bei kommunalen Wohnungsunternehmen kommen noch die politischen Schwierigkeiten hinzu, Mieterhöhungen durchzusetzen.

Es ist nicht erforderlich, daß die anfänglichen Mieten zur Finanzierung von Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen ausreichen (Ziffer 3303). Auch für Investitionen in den Wohnungsbestand gilt, daß sie sich erst langfristig, d. h. unter Berücksichtigung künftiger Mietsteigerungen amortisieren müssen. Selbst die Umlage von Modernisierungskosten, die das geltende Mietrecht erlaubt (11 vH-Regelung), kann zu Mieten führen, die der Markt zur Zeit nicht hergibt. Abgesehen davon, daß die Verweigerung des Marktes ein Signal ist, den Modernisierungsaufwand nicht zu übertreiben, muß jedenfalls die Sanierung von Wohnungen die künftig erzielbare Miete ins Kalkül nehmen, und dies verlangt eine langfristige Finanzierung. Die besondere Liquiditätsanspan-

nung, die sich aus dem Finanzierungsbedarf in Investitionsphasen ergibt, ist allerdings ein wichtiges Problem, wenn die Kapitalbeschaffung beschränkt ist. Hierauf muß mit der Förderpolitik jedoch spezifisch geantwortet werden, und eine etwaige Liquiditätsstütze darf nicht in gleicher Höhe ein Subventionsgeschenk sein.

**5105** Schwierigkeiten bereitet es in vielen Fällen, bei Inanspruchnahme von Fördermitteln das erforderliche Eigenkapital nachzuweisen. Da das Kaufinteresse für Wohnungen, die dem Risiko einer fortgesetzten Mietpreisregulierung unterliegen, gering ist, gibt es auch nur wenig Möglichkeiten, Eigenkapital durch Verkäufe zu beschaffen.

Darüber hinaus wird durch die jährliche Neuauflage von Förderprogrammen eine mittelfristige Sanierungs- und Finanzplanung erschwert. KfW-Kredite, die mit einer hohen Tilgungsrate ausgestattet sind, beanspruchen die Liquidität stark.

Schließlich wird eine Finanzplanung dadurch erschwert, daß noch offen ist, welche Kosten für Restitutionsobjekte zu tragen sind.

**5106** Die privaten Eigentümer, denen zumeist Vorkriegsbauten gehören, stehen vor ähnlich großen Finanzierungsproblemen. Zwar liegen die Altbauten in den Innenstädten, wo auf die Dauer mit hohen Mieten gerechnet werden kann. Doch sind im Altbaubestand in der Regel besonders aufwendige Sanierungsmaßnahmen erforderlich. Viele Eigentümer stehen vor einem Liquiditätsengpaß, den sie auf kurze und mittlere Sicht nicht überwinden können, zumal ihre niedrigen Einkommen häufig die Ausnutzung steuerlicher Abschreibungsspielräume verhindern (Abschnitte III und VI dieses Kapitels).

## II. Öffentliche Bürgschaften und Garantien

**5201** Die Unsicherheiten und Hemmnisse, die der Finanzierung von Wohnungsbauinvestitionen in den neuen Ländern vielfach entgegenstehen, summieren sich rasch zu einer Größenordnung, die ein zuverlässiges Investitionskalkül ausschließt. Unter solchen Umständen verlangt die Investition einen hohen Eigenkapitaleinsatz, denn ein Kreditgeber kann das Risiko, daß das eingesetzte Kapital nicht zurückfließt, nicht im Zinsanspruch abdecken. Der Versuch dies zu tun, würde überdies gerade jene Kreditnehmer nicht abschrecken, die besonders gewagte Investitionsprojekte in Angriff nehmen wollen. Investitionen, die auf einen hohen Fremdkapitalanteil angewiesen sind, werden deshalb blockiert.

Gerade die Investoren in den neuen Ländern, Wohnungsunternehmen wie auch private Wohnungseigentümer, sind in besonderem Maße von dieser Problematik betroffen. Soweit die Risiken, denen sie ausgesetzt sind, politisch bedingt sind, sei es durch Planungsrückstand, Verwaltungsmängel oder auch unzureichende politische Vorgaben wie z. B. im Mietrecht, sollten Bund, Länder und Gemeinden daher erwägen, sich substantiell an diesen Risiken zu beteiligen und damit den Spielraum für die Kreditfinanzierung zu erweitern.

**5202** Ein zentrales Problem der Finanzierung von Bau, Kauf oder Modernisierung ist die starke Liquiditätsbelastung des Investors, nicht zuletzt auch des selbstnutzenden Investors. Regelmäßig belastet ihn der Kapitaldienst anfangs stärker, als ihn eine Mietzahlung belasten würde (Abbildungen 5. 1 und 6. 1). Die hohe Belastung liegt nicht nur daran, daß die Kreditlaufzeit deutlich kürzer ist als die Nutzungsdauer der finanzierten Investition. Sie hat ihre Ursache auch in dem Umstand, daß überwiegend mit Annuitätendarlehen gearbeitet wird, die mit nominal konstantem, aber real sinkendem Kapitaldienst ausgestattet sind. Da die ersparte Miete im Laufe der Zeit aus Gründen der allgemeinen Preissteigerungen steigt, liegt der Kapitaldienst anfangs beträchtlich über der ersparten Miete und später darunter. Es entsteht in den ersten Jahren nach der Herstellung eine große Liquiditätslücke, die in vielen Fällen einen Investitionsplan undurchführbar erscheinen läßt; ein Problem, das in Ostdeutschland besonders häufig auftritt. Die Banken wollen und dürfen dem Problem nur sehr begrenzt Rechnung tragen, indem sie zum Beispiel ein Disagio — gegebenenfalls wiederholt — vereinbaren.

**5203** Für Selbstnutzer bieten verzinsliche Aufwendungsdarlehen eine bessere Lösung. Mit diesen Darlehen wird das zeitliche Belastungsprofil geändert, doch nicht notwendigerweise der Barwert der Belastungen. Es erscheint vertretbar, daß der Staat solche Aufwendungsdarlehen in angemessenen Grenzen verbürgt, weil die Banken sie sonst nicht vergeben könnten. Die Bürgschaftsprämie sollte gering sein. Zu erwägen wäre, die Bürgschaften in Härtefällen auch für die Stundung künftiger Zinszahlungen auszusprechen. Dies würde die Akzeptanz der Aufwendungsdarlehen bei den Schuldnern erhöhen.

Die Größe des hier zu lösenden Problems hängt sehr stark vom Erfolg der Stabilitätspolitik ab. Wird eine hohe Geldentwertung erwartet, dann sind die langfristigen Zinsen hoch, und die Liquiditätsbelastung aus dem Kapitaldienst kann ohne Aufwendungsdarlehen für viele, die sich den Eigentumserwerb unter normalen Umständen hätten leisten können, unerträglich werden.

Ein besonderes Argument für öffentliche Bürgschaften sieht die Kommission des weiteren dort, wo aus administrativen Gründen Grundpfandrechte nicht begründet werden können. Solche „Übergangsbürgschaften" sollten außerhalb der üblichen Bürgschaftsbestimmungen und ohne Bürgschaftsentgelt angeboten werden (Ziffer 5103).

## III. Asymmetrien beim steuerlichen Verlustausgleich

**5301** Die Einkommensteuer ist vom Grundsatz einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit geprägt. Als Hauptmerkmal der steuerlichen Leistungsfähigkeit gilt das gesamte Einkommen, das dem Steuerpflichtigen zur Verfügung steht. Einkommen als Maß für Leistungsfähigkeit ist eine einheitliche Größe, die steuertechnisch auf die Weise gefunden wird, daß für jede relevante Einkunftsart die Einkünfte ermittelt und diese Einkünfte sodann wertgleich zur Summe der Einkünfte zusammengerechnet werden (§ 2 III EStG). Negative Ergebnisse einer Investition gleichen sich daher von selbst mit positiven Ergebnissen einer anderen Investition aus. Das gilt auch für die Einkunftsarten übergreifend: Es wird ein steuerlicher Verlustausgleich zwischen den verschiedenen Einkünften gewährt. Dieser Verlustausgleich führt nach Abzug weiterer persönlicher Aufwendungen zum besteuerungswürdigen Nettoergebnis einer Steuerperiode.

Durch die Möglichkeit der Verlustverrechnung mit anderen positiven Einkünften (§ 2 III EStG), die für sich selbst betrachtet zu einer hohen Steuerbelastung führen würden, ist der Staat, der hoch an allen Gewinnen partizipiert, auch an Verlusten beteiligt. Die Verlustbeteiligung des Staates findet freilich ihre Grenze dort, wo negative Einkünfte einer Einkunftsart nicht mehr durch positive Einkünfte anderer Art voll ausgeglichen werden und außerdem die Möglichkeiten des Verlustrücktrags (§ 10d I 1 EStG) erschöpft sind. Dann ist nur noch der Verlustvortrag (§ 10d II EStG) möglich, was bedeutet, daß die Verrechnung zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem der Steuerpflichtige wieder Gewinne erzielt. Wegen des Zinsnachteils ist die verspätete Verrechnung allerdings weniger wertvoll als die sofortige. Auch ist die Verlustbeteiligung des Staates unsicher. Sie entfällt ganz, wenn der Verlustvortrag mangels verrechenbarer Einkünfte nie wirksam wird.

Der Verlustausgleich mit anderen Einkunftsarten ist bei Wohnungsbauinvestitionen, die erst auf lange Sicht zu Überschüssen führen und zunächst einmal für eine Reihe von Jahren Verluste erwirtschaften, von besonderer Bedeutung. Die steuermindernden Verluste entstehen vor allem dadurch, daß der Aufwand (einschließlich Abschreibungen) in der Anfangsphase der Bewirtschaftung die Mieteinnahmen übersteigt und erst später durch entsprechende Mietüberschüsse kompensiert werden kann. Überall in Deutschland gibt es Wohnungsunternehmen, die den Verlustausgleich mangels andersweitiger Einkünfte nicht vornehmen können. Die jungen Unternehmen der neuen Länder mit ihrer niedrigen Eigenkapitalbasis und der hohen Abschreibungsbasis auf den Bestand sind in besonderem Maße betroffen.

**5302** Die Abbildung 5.1 veranschaulicht die Zeitpfade des steuerlichen Bruttogewinns, des Nettogewinns und des Cash-Flow[1]), die bei einem im dritten Kapitel ausführlich diskutierten Musterfall vorliegen. Der Musterfall bezieht sich auf einen steuerpflichtigen Gewerbebetrieb, der zum Wert von 3 500 DM/$m^2$ eine Neubauinvestition mit einer siebzigjährigen Laufzeit vornimmt und sich zu 25 vH mit Eigenkapital und zu 75 vH mit Krediten finanziert, die über 30 Jahre zu tilgen sind. Die Abschreibungen, die gemäß § 7 V EStG über eine Zeitspanne von 40 Jahren laufen, die Schuldzinsenbelastung und die mit 2 vH p. a. ansteigenden Mieten implizieren für das Unternehmen, das gerade nur die gleiche Rendite wie am Kapitalmarkt erwirtschaftet, in den Anfangsjahren einen steuertechnischen Verlust, der durch Gewinne in den späteren Jahren ausgeglichen wird. Der Verlust beträgt im ersten Jahr der Vermietung rund 22 DM pro Quadratmeter Wohnfläche und fällt bis zum 20. Jahr auf den Wert Null. Erst danach ist er positiv.

Die Besteuerung mit Verlustausgleich dreht den Gewinnpfad im Uhrzeigersinn um den Schnittpunkt mit der Horizontalen. Der anfängliche Verlust (nach Steuer) fällt durch die Steuerersparnis von etwa 20 DM auf knapp 12 DM pro Quadratmeter, und der Gewinn am Ende des Planungshorizontes fällt durch die Besteuerung von etwa 16 DM auf 9 DM.

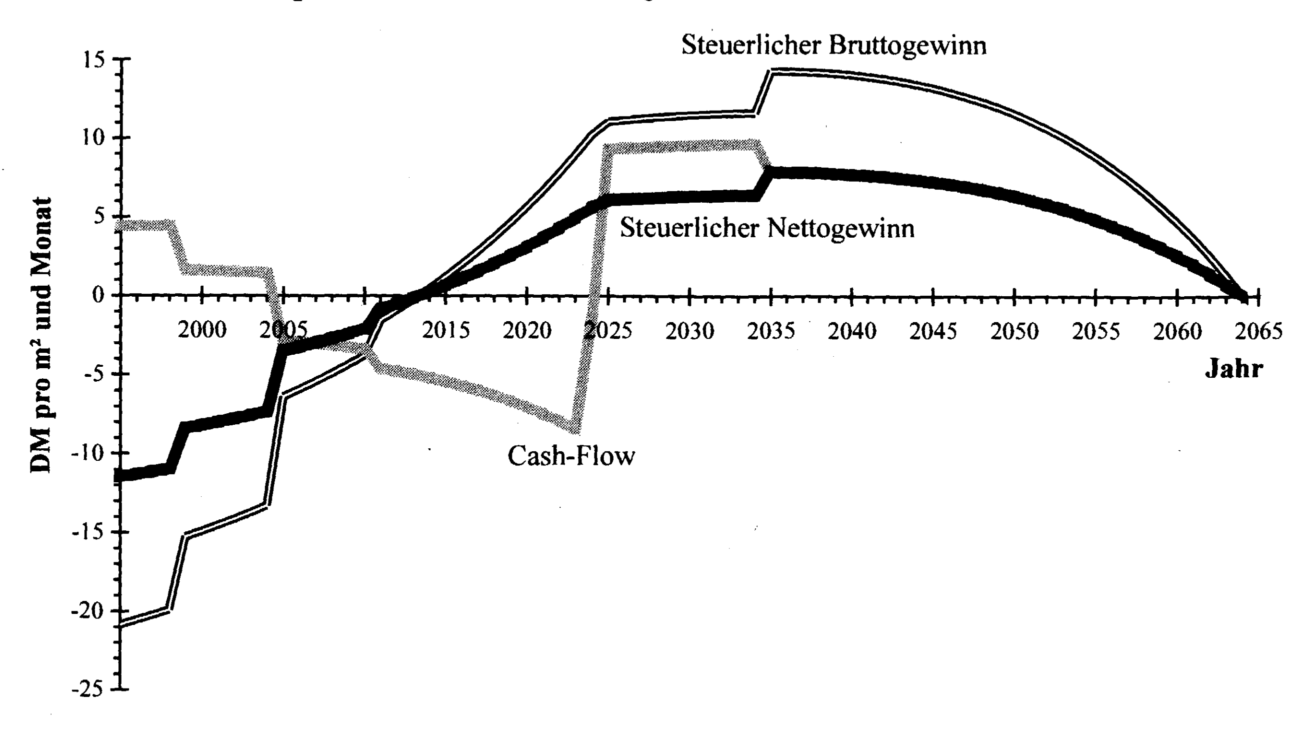
**5303** Ein Unternehmen, das über keine Möglichkeiten zum Verlustausgleich mit anderen Einkünften verfügt, ist schlechter gestellt als ein Unternehmen, das solche Möglichkeiten hat. Zwar ist ein solches Unternehmen zum Verlustvortrag auf spätere Jahre der Gewinnerzielung berechtigt (§ 10d EStG), aber diese Möglichkeit kompensiert den Nachteil des zunächst fehlenden Verlustausgleichs mit anderen Einkünften wie schon erwähnt nicht, weil die Steuerersparnis später stattfindet und deshalb barwertmäßig einen geringeren Umfang hat.

Man darf in der bedingten Verlustverrechnung nicht ohne weiteres eine Benachteiligung des betreffenden Unternehmens sehen. Der Gesetzgeber hat ihm keine definitive Verlustbeteiligung des Staates versprochen, sondern nur, daß dieser im Maße früherer Verluste auf die Besteuerung künftiger Einkünfte verzichten werde, und zwar zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Durch die Bindung des Verlustausgleichs an heutige oder künftige Einkünfte ist das Ganze streng genommen eine reine Ertragsbeteiligung ge-

[1]) Der Cash-Flow ist der Netto-Zahlungsüberschuß des Investors, der sich unter Berücksichtigung der Mieten, Zinsen, Tilgungsleistungen, Steuern, Verwaltungskosten etc. ergibt. Addiert man die Tilgungsleistungen und subtrahiert man die Abschreibungen, so erhält man den Nettogewinn. Addiert man außerdem die Einkommen-steuern, so erhält man den Gewinn nach Gewerbeertrag- und Grundsteuer (= Steuerlicher Bruttogewinn).

Abbildung 5.1:

**Die Bedeutung des steuerlichen Verlustausgleichs für die Bauinvestition: Ein Musterfall**




Legende: Zur Definition der Kurven vgl. Fußnote zu Ziffer 5302. Die Kurven beziehen sich auf die Modellrechnung aus Tabelle 3.4 für den Fall einer Mietsteigerung von 2 vH, eines Zinssatzes von 7,5 % und eines vollen Verlustausgleichs. Die Modellannahmen werden in der Fußnote der Tabelle 3.4 und im Anhang 1 erläutert. Im wesentlichen handelt es sich um eine Neubauinvestition in der Höhe von 3 500 DM/m², die von einem voll besteuerten Gewerbebetrieb vorgenommen wird, der sich zu 75 vH mit Fremdkapital finanziert und insgesamt gerade nur auf seine Kosten kommt. Der stufenförmige Verlauf der Kurven resultiert aus der Veränderung der steuerlichen Abschreibungssätze nach dem 4., 10. und 16. Jahr. Die Abschreibung läuft nach dem 40. Jahr aus. Die letzte Zins- und Tilgungszahlung erfolgt im Jahr 2024. Der zeitliche Verlauf der Instandhaltungskosten wurde entsprechend der Angaben in Ziffer 1204, Hauptgutachten, angepaßt. Der Boden wird nach dem 70. Jahr nicht veräußert.

blieben. Die Grenze zur echten Verlustbeteiligung des Staates wurde nicht überschritten.

Die offensichtlich gewollte Bedingtheit der Verlustverrechnung machte es freilich nicht nötig, den Steuerpflichtigen einem Zinsnachteil auszusetzen, wenn er den Verlustausgleich nicht sofort geltend machen kann. Gewinne werden sofort besteuert, Verluste gegebenenfalls erst viel später steuerwirksam. Die Verzerrungen, die sich technisch aus dem Prinzip der Abschnittsbesteuerung ergeben, werden nicht in dem Maße ausgeglichen, daß von einem Einklang mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit in ökonomischer Sicht die Rede sein kann.

**5304** Der Wettbewerbsnachteil aus dem fehlenden Verlustausgleich mit anderen Einkünften wird in vielen Fällen nur während begrenzter Zeitperioden auftreten. Dieser Nachteil kann aber auch eine erhebliche Dimension aufweisen.

Die Kommission hat dazu im Hauptgutachten (Ziffer 1209) ausgeführt:

„Wie groß der Nachteil eines Investors ohne ausreichende anderweitige steuerpflichtige Einkünfte ist, hängt von vielen Faktoren ab, namentlich davon, wie hoch er sich verschuldet hat, wie hoch die Inflationsrate und dementsprechend der Schuldzins ist und wie dauerhaft es ihm an Verlustverrechnungsmöglichkeiten mangelt. Die Kommission hat sich einmal Anschauung davon verschaffen wollen, wie weit der Nachteil unter extrem ungünstigen Annahmen hinsichtlich der individuellen Verhältnisse des Investors reichen könnte. Für eine entsprechende Rechnung wurde angenommen, er habe seine Investition zu hundert Prozent mit Fremdkapital finanziert, decke auch seine Liquiditätsverluste durch neue Schulden ab und verfüge nicht nur anfangs, sondern bis zum Ende der Lebensdauer der von ihm gebauten Wohnung über keine anderweitigen steuerpflichtigen Einkünfte, die zur Verlustverrechnung dienen könnten. Die Ergebnisse der Rechnung zeigen: Ein solcher Investor, zugegebenermaßen ein absonderlicher, müßte, ist er eine Kapitalgesellschaft, je nach (inflationsabhängiger) Zinshöhe und Mietsteigerungserwartung eine um 5 DM bis 8,50 DM höhere Anfangsmiete je Quadratmeter verlangen, wenn er auf seine Kosten kommen will, als ein Konkur-

rent, der volle Verlustverrechnungsmöglichkeiten hat.[1]) Der Investor käme damit am Mietwohnungsmarkt — unter Bedingungen des Wettbewerbs — selbstverständlich nicht zum Zuge und würde deshalb auch nicht investieren (es sei denn er hätte anderweitige Kostenvorteile, die seine Wettbewerber nicht haben)."

**5305** Die Meinungen in der Kommission sind geteilt, für wie gravierend der Mangel an Verlustverrechnungsmöglichkeiten wohnungspolitisch zu halten ist. Die Unternehmen stehen vor der Notwendigkeit, sich mit gewinnerzielenden Unternehmen zusammenzuschließen oder anderweitig Eigenkapital aufzutreiben. Während einige Mitglieder der Kommission darin einen bedenklichen Anreiz zur Konzentration von Unternehmen und zur Verkrustung der Marktstrukturen erblicken, begrüßen andere die Anreize zur Privatisierung (Entkommunalisierung) des Wohnungsvermögens, die hier wirksam werden. Alle beklagen die Folgen für potentielle private ostdeutsche Investoren, die oft nicht mehr eigenes Vermögen mitbringen als ein Grundstück oder einen sanierungsbedürftigen Altbau. Unstrittig ist auch, daß ein Investor, der es versäumen würde, sich ausreichend Gewinnverrechnungsmöglichkeiten zu verschaffen, einen erheblichen, wenn nicht prohibitiven Wettbewerbsnachteil ertragen muß gegenüber Unternehmen, denen die volle Verlustverrechnung offensteht. Über die Konsequenzen, die die Kommission daraus zieht, wird noch zu reden sein.

## IV. Die Förderangebote

**5401** Zur Förderung des Wohnungsbaus in Ostdeutschland kommen ähnliche Instrumente zum Einsatz, wie sie auch im übrigen Deutschland genutzt werden: das Steuerrecht, eine direkte Förderung von Bau und Erwerb und, als eher über die Nachfrageseite wirksamer Förderweg, das Wohngeld. Es gibt jedoch im einzelnen durchaus gewichtige Unterschiede hinsichtlich der Förderintensität, der Förderobjekte und des Berechtigtenkreises. Ein detaillierter Überblick über die wichtigsten Förderangebote wird in den Anhängen 2 und 3 gegeben.

**5402** Für die Erstellung von Mietwohnungen in Ostdeutschland werden nach dem Fördergebietsgesetz Sonderabschreibungen in Höhe von 50 vH gewährt. Vorübergehend konnte sogar der Erwerber eines Altbaus diese Abschreibungen für seine Anschaffungskosten in Anspruch nehmen. (Wenn der Bau anschließend für eigene gewerbliche oder freiberufliche Zwecke genutzt wird, gilt dies weiterhin, aber nicht mehr bei Wohnungen). Das Fördergebietsgesetz erlaubt aber unverändert Sonderabschreibungen für den Modernisierungs- und Instandhaltungsaufwand. Für solche nachträglichen Herstellungskosten ist die Gesamtabschreibung binnen 10 Jahren möglich. Neuerdings sind auch solche Bauaufwendungen begünstigt, die nach Abschluß des schuldrechtlichen Erwerbsvertrags anfallen und für die der Erwerber eigentlich nicht als Bauherr anzusehen ist.

Eigennutzer können, da sie keine Abschreibungen geltend machen dürfen, Aufwendungen bis zu 40 000 DM mit 10 vH jährlich wie Sonderausgaben vom steuerpflichtigen Einkommen abziehen. Im übrigen stehen selbstnutzenden Bauherren und Erwerbern derzeit die Möglichkeiten des § 10e EStG offen, der einen begrenzten Schuldzinsenabzug und einen begrenzten Abzug von Herstellungs- und Anschaffungskosten erlaubt.

Die Regelungen des Fördergebietsgesetzes sind bis zum 31. Dezember 1996 befristet. Die Regelung des § 10e VI a EStG, die einen begrenzten Schuldzinsenabzug erlaubt, läuft schon Ende 1994 aus.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau gewährt im Rahmen des auf 60 Mrd. DM aufgestockten Volumens ihres Wohnraum-Modernisierungsprogramms zinsgünstige Darlehen mit einer Laufzeit bis zu 25 Jahren bei bis zu 5 tilgungsfreien Jahren. Der Höchstbetrag des Kredites beläuft sich auf 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche, und der Zinssatz beträgt für 10 Jahre fest 6,5 %. Für die Modernisierung und Instandsetzung von vermieteten Wohnungen in Plattenbauten gilt ein Zinssatz von nur 5,5 %. Nur die Darlehen für Plattenbauten können mit Landesmitteln für den gleichen Förderungszweck kumuliert werden.

**5403** Auf Länderebene gibt es eine Vielzahl ergänzender Förderprogramme, zu denen der Bund im Jahre 1993 nicht weniger als 1,25 Mrd. DM an Finanzhilfe zuschoß. Dazu zählen der Soziale Wohnungsbau für Miet- und Eigentumswohnungen sowie zinsverbilligte Darlehen für den Erwerb selbstgenutzter Wohnungen. Außerdem haben alle neuen Länder Programme zur Modernisierung und Instandsetzung im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus, nach denen mit Zuschüssen oder zinsgünstigen Darlehen gefördert wird. Hierfür wird der Großteil der

[1]) Bei diesen Rechnungen ist angenommen, daß die Mieten keine Risikoprämie abwerfen, der Investor also gerade soviel erwirtschaftet, wie auf die Dauer zur Bedienung des eingesetzten Kapitals entsprechend dem angenommenen Zinssatz erforderlich ist. Die oben angeführten maximalen Differenzen zwischen den rechnerischen Mindestmieten von Investoren mit vollen respektive mit gar keinen Verlustverrechnungsmöglichkeiten reduzieren sich, wenn Risikoprämien erwirtschaftet werden. Denn solche Mehrerlöse verursachen zunächst keine Mehrsteuern, soweit sie bloß Verluste vermindern, die andernfalls nicht zugleich verrechenbar wären. Oder auch: die Verzögerung der Verlustverrechnung fällt dem Umfang und der Zeitdauer nach geringer aus, als wenn keine Risikoprämien erwirtschaftet werden.

öffentlichen Fördermittel eingesetzt. Ein Teil der Länder fördert die Modernisierung auch, wenn Mieter sie durchführen. Überwiegend werden mit der Förderung Mietbindungen verknüpft. Die Bewilligungsmieten liegen im ersten Förderweg 1994 zwischen 6,50 DM und 7,50 DM je Quadratmeter. Die Spanne der Bewilligungsmieten im dritten Förderweg liegt zwischen 7 DM bis 9 DM je Quadratmeter (in Sachsen-Anhalt) und 8 DM bis 12 DM je Quadratmeter (in Brandenburg); Berlin gesamt liegt bei 9 DM bis 18 DM. Alle neuen Länder haben Programme zur Förderung der Privatisierung aufgelegt. Dabei wird regelmäßig der Mieter als Erwerber privilegiert. Thüringen fördert Verkäufer und Käufer mit je einem eigenen Programm, so daß sowohl eine Sanierung vor dem Verkauf als auch eine Sanierung nach dem Verkauf einen Fördertatbestand darstellt. Dazu gibt es ein landeseigenes Programm zur Bausparzwischenfinanzierung.

**5404** Für die neuen Länder gilt ein besonderes Wohngeldrecht (Wohngeldsondergesetz). Die Höhe des Wohngeldes richtet sich wie im Westen nach dem Einkommen und der Haushaltsgröße sowie nach den Wohnkosten. Im Unterschied zum „normalen" Wohngeld wird in den neuen Ländern das Einkommen der Haushalte bei der Wohngeldberechnung nach einem einfacheren Verfahren ermittelt, und es werden großzügige, von der Haushaltsgröße abhängige Freibeträge angesetzt. Die Wohnkosten, nach denen sich das Wohngeld bemißt, umfassen nicht nur die „Kaltmiete" (wie im Westen) sondern auch nach Heizungsart differenzierte Zuschläge (für Wärme und Warmwasser). Damit sollen die einkommensschwachen Mieterhaushalte in den Großsiedlungen für eine Übergangszeit gezielt von den besonders hohen Energiekosten in diesen Siedlungen entlastet werden. Die Übergangsregelung des Wohngeldsondergesetzes läuft Ende 1995 aus, die Sonderregeln für die Einkommensermittlung schon Ende 1994.

## V. Kritik der Förderpraxis

**5501** Die Sonderabschreibungsregelung des Fördergebietsgesetzes, die erst Ende 1996 auslaufen wird, ist großzügig. Sie übertrifft noch die Großzügigkeit der AfA-Regelung im § 7 V EStG. Indes begünstigt sie nur den vermieteten Wohnraum. Die eigengenutzte Wohnung wird auf andere Weise, im ganzen aber effektiv geringer gefördert — von Selbstnutzern mit viel Eigenkapital einmal abgesehen, die es auch in den neuen Ländern gibt. Zum einen schlägt die Sonderabschreibung stärker zu Buche als das Recht zum begrenzten Abzug von Sonderausgaben der Eigennutzer nach § 10e EStG, das zudem oberhalb bestimmter Einkommensgrenzen entfällt. Zum anderen wird die Begrenzung (ab 1995 das Verbot) des Schuldzinsenabzugs bei hohen Fremdfinanzierungsquoten durch den Verzicht auf eine Nutzungswertbesteuerung nicht aufgewogen, was gerade für Privat-Haushalte in den neuen Ländern von Bedeutung ist, die zumeist nur sehr geringe Eigenmittel einsetzen können. Die Benachteiligung der kapitalschwachen Selbstnutzer steht in offenem Widerspruch zu dem Ziel, die Eigentümerquote zu erhöhen.

Darüber hinaus sind in den neuen Ländern Förderinstrumente, die auf erhöhten Absetzungen und Sonderabschreibungen basieren, zu wenig wirksam, weil bei ihnen die Stärke des Förderimpulses vom Grenzsteuersatz des jeweiligen Investors abhängt. Das ist bis zu einem gewissen Grade sachgerecht, denn die Sparanreize des Investors fallen ebenfalls je nach Einkommenshöhe unterschiedlich aus, weil die Steuerprogression auch bei der Besteuerung der Kapitalerträge greift. Die Senkung der effektiven Steuerbelastung muß bei einem Investor mit hohem Steuersatz entsprechend kräftiger ausfallen. Weil jedoch die Abschreibungsvergünstigungen beim Investitionsvolumen ansetzen (und nicht beim Eigenkapitaleinsatz), führt diese Form der Förderung zu Vorteilen, die für Investoren mit hohem Grenzsteuersatz besonders hoch sind. Das hat nicht nur eine fragwürdige Verteilungswirkung, sondern macht die Investitionsförderung für den Fiskus auch unnötig teuer.

**5502** Ein anderes Problem liegt in der im Abschnitt III dieses Kapitels diskutierten Möglichkeit, daß ein Investor ohne hohe anderweitige Einkünfte die Abschreibungsvorteile gar nicht voll nutzen kann. Gerade in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft kommen beide Probleme häufig zusammen. Da es in Ostdeutschland besonders viele Hauseigentümer gibt, deren Einkommen gering und deren Grenzsteuersätze niedrig sind, stimuliert das Förderinstrument vor allem Westdeutsche. Will die Politik auf Sorgen hinsichtlich einer zu hoch werdenden Westeigentümerquote reagieren, so hat sie dies zu beachten.

Ähnlich verhält es sich mit der steuerlichen Behandlung selbstgenutzten Wohneigentums. Zum einen greift der § 10e EStG, der auch für Erwerber und Bauherren in Ostdeutschland gilt, dort typischerweise nicht stark, weil das Ausmaß der Entlastung von der Höhe des Steuersatzes abhängt, der wegen der noch geringen Einkommen in den neuen Ländern vergleichsweise niedrig ist. Zum anderen bietet die Steuerfreiheit des Nutzungswertes der Wohnung aus ähnlichen Gründen nur wenig Vorteile. Bauherren mit hohen Grenzsteuersätzen und hohem Vermögen können erhebliche Steuervorteile genießen, wenn sie statt in eine Kapitalmarktanlage in selbstgenutztes Wohneigentum investieren, denn sie hätten für jenen Teil der Kapitalmarkterträge, der die Sparerfreibeträge in Höhe von 6 000 DM p. a. (bzw. 12 000 DM für Verheiratete) übersteigt, eine hohe Steuerbelastung in Kauf zu nehmen. Für Bauherren mit niedrigem Grenzsteuersatz und niedrigem Vermögen, wie sie

typischerweise in den neuen Ländern anzutreffen sind, fallen die Steuervorteile jedoch vergleichsweise gering aus. Wer ohnehin keine Einkommensteuer auf Kapitalmarkterträge zu zahlen hätte, wird sich durch die Steuerfreiheit des Nutzungswertes nicht zur Investition in selbstgenutztes Wohneigentum veranlaßt sehen.

Im ganzen ist für Ostdeutschland, wo vermutlich viele Haushalte Wohneigentum erwerben wollen, aber nur über geringe Vermögen verfügen, davon auszugehen, daß die derzeit geltende steuerliche Förderung wenig zielgerichtet ist und viele potentielle Investoren nicht erreicht. So kann man davon sprechen, daß es zwischen einem zuziehenden Westdeutschen mit hohem Eigenkapitalanteil und einem Ostdeutschen mit hohem Verschuldungsbedarf eine ausgeprägte Chancenungleichheit gibt. Auch aus diesen Gründen ist die Stärkung einer zweckgebundenen Kapitalbildung in Ostdeutschland geboten. Dazu paßt nicht, daß die Sonderregelung des § 10 VI Wohnungsbau-Prämiengesetz (WoPG), welche für Bausparverträge, die im Wohnungsbau verwendet werden, einen erhöhten Prämiensatz sowie höhere prämienbegünstigte Aufwendungen vorsieht, zum 31. 12. 1993 ausgelaufen ist.

**5503** Steuerliche Abschreibungen, die über das zur Berücksichtigung des Werteverzehrs notwendige Maß hinausgehen, rufen fragwüdige Arbitrageeffekte hervor (Ziffern 8139ff., Hauptgutachten). Steuerpflichtige, die ihre Immobilie im Privatvermögen halten, können nämlich die Steuerminderung, die sie aufgrund großzügiger Abschreibungsmöglichkeiten genossen haben, auch dann behalten, wenn sie sich schon bald aus dem Investitionsengagement lösen, vorausgesetzt, sie veräußern binnen fünf Jahren nicht mehr als drei Objekte und halten die Spekulationsfrist nach § 23 I Nr. 1 Buchstabe a EStG ein. Sie stehen sich bei einem Verkauf besser, als wenn sie ihre Immobilie auch in der Phase besonders geringer Absetzungen behalten hätten.

Im Fall der Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz ist diese Steuersparmöglichkeit besonders eklatant. Die Steuervorteile sind so erheblich, daß diese maßgeblich für die exorbitante Preissteigerung am ostdeutschen Immobilienmarkt verantwortlich zu machen sind. Oft kommt ein großer Teil der Steuervorteile weder dem Investor noch dem Mieter zugute, sondern fällt als Renten den Bodeneigentümern und findigen Entwicklern und Bauinitiatoren zu, die knappe Baurechte erlangt haben. Der Steuerverzicht des Staates erweist sich als wenig effizient, zumal es den Anschein hat, daß im Schutze dieser massiven Förderung auch Investitionsentscheidungen getroffen wurden, deren volkswirtschaftliche Effizienz problematisch ist.

**5504** Fördermittel der Kreditanstalt für Wiederaufbau dürfen in der Regel nicht mit landeseigener Förderung kumuliert werden. Diese Einschränkung ist im allgemeinen wohlbegründet, zumal es nicht um unterschiedliche Fördertatbestände geht und die Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau nicht als ergänzungsbedürftige Grundförderung bezeichnet werden können. Im Gegenteil, die Höchstbeträge für KfW-Mittel werden ganz überwiegend nicht ausgeschöpft. Sollte der Abfluß dieser Programmittel künftig stocken, was sich gegenwärtig nicht abzeichnet, wäre eher an eine Anpassung der Zinskonditionen entsprechend der Kapitalmarktentwicklung zu denken als an eine Aufhebung des Kumulationsverbots. Für die Sanierung der Plattenbauten ist der Deckel von 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche unzureichend, doch hier wurde das Kumulationsverbot auch schon in geeigneter Weise gelockert.

Die schleppende Umsetzung der Privatisierung und ein entsprechend zäher Abfluß der öffentlichen Mittel zur Förderung der Privatisierung werfen Fragen nach der Angemessenheit finanzieller Anreize zur Privatisierung auf. In Sachsen wurde das entsprechende Programm bis September 1994 erst zu 35 vH ausgeschöpft.

**5505** Die erste und die zweite Förderung im Sozialen Wohnungsbau sind fiskalisch sehr teuer. Die öffentlichen Mittel sind im Osten besonders rar, und der Kreis der auf Grund ihrer Einkommensschwäche hilfsbedürftigen Wohnungssuchenden ist besonders groß. Im siebten Kapitel wird ein anderer Weg vorgeschlagen, die Wohnungsversorgung für einkommensschwache Haushalte und Problemgruppen zu sichern.

Beim dritten Förderweg (Vereinbarte Förderung) sollten die Länder neben einer Schaffung von Belegungsrechten den Anstoß zum Bauen und Verbessern der Wohnungen, also die quantitative und qualitative Angebotsausweitung in den Vordergrund stellen und nicht das Ziel verfolgen, die Wohnungen darüber hinaus gegenüber angemessenen Marktmieten zu verbilligen. Es ist stets problematisch, die Schaffung und qualitative Verbesserung von Wohnraum mit spezifischen Mietpreis-Vergünstigungen zu verbinden, von denen nur der individuelle Mieter profitiert; denn das Verhältnis von Kosten und Wirkung der Fördermaßnahmen wird dadurch erheblich verschlechtert.

**5506** Die Selbsthilfe des Mieters gehört häufig zu den Formen, in denen am ehesten dem Instandsetzungsbedarf in Mietwohnungen Rechnung getragen werden kann, etwa in Verbindung mit einem längerfristigen Mietvertrag, der eine wirksame Vorbedingung für eine ausreichende Investitionsbereitschaft des Mieters schafft. Man denke zum Beispiel an Personen, die Altersruhegeld beziehen, nicht ausziehen wollen, über ein gesichertes Einkommen verfügen und eine Sanierung der Wohnung lohnend finden, jedoch über unzureichende finanzielle Mittel verfügen und sich auch keine Mittel beschaffen können. Wenn solche Personen sich entschließen, die Wohnungen auf eigene Kosten zu modernisieren, so sollte die Realisation dieses Entschlusses von der Förderung nicht ausgenommen werden.

# VI. Zulagen statt Verlustausgleich

**5601** Der Mangel an Eigenkapital bei ostdeutschen Bürgern, der Mangel an verrechenbaren steuerlichen Gewinnen bei vielen ostdeutschen Investoren sowie die geringe steuerliche Förderintensität bei den überwiegend geringen Grenzsteuersätzen geben Anlaß, die Anwendung herkömmlicher Besteuerungs- und Fördertechniken zu überdenken.

Die Regelungen des Fördergebietsgesetzes, die mit dem Ende des Jahres 1996 auslaufen, sollten nicht verlängert werden. Dieses Gesetz hat seine Anstoßfunktion erfüllt und sollte nun durch Maßnahmen ersetzt werden, die zielgenauer auf die speziellen Probleme ostdeutscher Investoren zugeschnitten sind.

**5602** Wohnungsinvestitionen in den neuen Ländern — Neubau wie Investitionen im Bestand — leiden gegenwärtig nicht zuletzt darunter, daß die steuerlichen Mechanismen der Verlustverrechnung nicht von jedem Investitionswilligen genutzt werden können, sondern in aller Regel nur von solchen, die in hinreichendem Umfang über andere steuerpflichtige Einkünfte verfügen. Das betrifft vor allem die Nutzung der Abschreibungsmöglichkeiten, die eine besonders wichtige Quelle steuertechnischer Verluste sind. Von daher könnte es sich als besonders nützlich erweisen, einen äquivalenten Ersatz in Gestalt einer Zulage für diejenigen Steuerpflichtigen zu schaffen, die diese steuerlichen Mechanismen nicht oder jedenfalls nicht voll nutzen können.

Die Kommission hat insbesondere zwei Modelle diskutiert, die sich in der Bemessungsgrundlage für die Zulage unterscheiden.

**5603** Der Kern des ersten Modells besteht darin, beim Neubau wie bei der Sanierung des Bestandes den steuertechnischen Verlust eines Objektes als Bemessungsgrundlage der Zulage anzusehen. Der Subventionssatz, der auf diese Bemessungsgrundlage anzusetzen ist, soll 30 vH betragen. Diese Zulage führt zu einer etwas geringeren Entlastung, als sie ein Investor mit sonstigen positiven Einkünften und hoher Grenzsteuerbelastung durch die Inanspruchnahme des steuerlichen Verlustausgleichs für gewöhnlich erreicht. Für den Investor soll ein Wahlrecht zwischen der Zulagenlösung auf der einen Seite und der Inanspruchnahme des Verlustausgleichs oder des Verlustabzugs nach den Regeln des derzeitigen Steuerrechts auf der anderen Seite bestehen. Verlustbeträge, die bezuschußt wurden, können weder zum Verlustausgleich mit anderen positiven Einkünften der aktuellen Steuerperiode noch zum Verlustabzug von positiven Einkünften früherer oder späterer Steuerperioden herangezogen werden. Die Zulage soll zeitlich begrenzt werden. Unabhängig von Rechtsform, Einkunftsart oder Ansässigkeit kann grundsätzlich jeder Steuerpflichtige berechtigt sein, der in den neuen Ländern in den Mietwohnungsbau investiert. Wählt der Investor die Zulage, so ist diese im Rahmen der jährlichen Veranlagung durch das Finanzamt auszuzahlen.

Aus ökonomischer Sicht kann man die Substitution eines Verlustvortrags durch die Zulage als stille Einlage des Staates beim Investor deuten. Der „Kapitaldienst" geschieht gleichsam durch die Mehrbeträge an Einkommensteuer, die der Investor in künftigen Jahren deswegen zu entrichten hat, weil ihm die entsprechenden Verluste, die er sonst hätte vortragen können, nicht mehr zur Verfügung stehen. Daß der Staat das Risiko einer solchen Beteiligung eingeht, ist nicht selbstverständlich. Man könnte es aber unbedenklich finden, weil sich die Zulagenlösung aus der Sicht des Fiskus häufig als lukrativ darstellen dürfte, da üblicherweise die Steuersätze, zu denen eine Verlustverrechnung zum Zuge kommt, höher lägen als 30 vH.

Der Staat versetzt den Investor mit der Zulage in eine Situation ähnlich derjenigen, die der Investor durch den Verkauf seines Objektes an einen anderen Investor mit Verlustausgleichsmöglichkeiten erreichen könnte. Ein aufwendiges und fragwürdiges Steuerarbitragegeschäft, ein legaler Steuerfluchtweg, mit dem sich ein ähnlicher Einspareffekt erzielen läßt, würde durch die Einführung der Option seine Attraktivität zu einem bedeutenden Teil einbüßen. Die finanzverfassungsrechtliche Problematik von Subventionen, die durch Mindereinnahmen von den Steuergläubigern getragen werden, dürfte dadurch entschärft werden. Fiskalische Belastungen gibt es bei diesem Weg auch nur in dem Maße, wie es per saldo zu einer Verstärkung der Investitionstätigkeit kommt.

Als Vorzug dieses Modells kann man ansehen, daß es das Problem mangelnder Verlustverrechnungsmöglichkeiten in der Breite angeht, also ohne weiteres auch für Erwerber von gebrauchten Objekten anwendbar ist. Es ist im übrigen auf die Sondersituation in den neuen Ländern hin zugeschnitten. In den alten Ländern sollte es nicht angewendet werden.

**5604** Der Kern des zweiten Modells besteht darin, allein den Fördereffekt aus dem Übergang von einer linearen zu einer degressiven Abschreibung, den ein Investor ohne Möglichkeiten des steuerlichen Verlustausgleichs nicht ausnutzen kann, durch eine Zulage zu substituieren. Konkret soll dem Investor ein Wahlrecht eingeräumt werden, die Möglichkeit der degressiven Abschreibung gemäß § 7 V EStG auszunutzen oder sich mit der linearen Abschreibung gemäß § 7 IV EStG zu begnügen. In letzterem Fall wird der Barwert der mit einem Steuersatz von 30 vH gewogenen Abschreibungsdifferenz zum Investitionszeitpunkt vom Finanzamt als Zulage ausgezahlt. Bei realistischen Diskontierungszinssätzen liegt dieser

Barwert bei etwa 7 vH der Anschaffungsausgabe.[1]) Die Zahlung dieser Zulage soll die Möglichkeiten zum Verlustausgleich oder Verlustvortrag nicht einschränken. Auch diese Zulage soll nur für begrenzte Zeit gewährt werden. Da die Möglichkeit, gemäß § 7 V EStG abzuschreiben, auf Neubauten beschränkt ist, kann die Zulage auch nur für die Herstellung von Wohnungen gewährt werden. Für die Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen müßte eine gleichwertige, eigenständige Maßnahme modelliert werden.

**5605** Die Kommission hält es aus Praktikabilitätsgründen und vor allem mit Rücksicht auf die möglichen Haushaltsbelastungen für richtig, das erste Modell für die Bezieher von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung (§ 21 EStG) und das zweite Modell für die Bezieher von gewerblichen Vermietereinkünften (§ 15 EStG; alle Kapitalgesellschaften) vorzuschlagen. Bezieher von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung ermitteln ihre Einkünfte ohnehin objektgebunden; außerdem ist dort im Zweifel auch das Potential an Investoren zu finden, das durch eine solche Maßnahme zusätzlich zum Wohnungsbau angeregt werden kann. Dabei ist nicht zu verhehlen, daß die Anwendung des zweiten Modells auf gewerbliche Unternehmen den Wettbewerbsnachteil der nicht voll zum Verlustabzug befähigten Unternehmen wahrscheinlich nur in sehr begrenztem Maße ausgleichen kann.[2])

Die fiskalischen Kosten der Investitionszulage schätzt die Kommission auf etwa eine halbe Mrd. DM pro Jahr. Die Kosten der Verlustzulage betragen nach der Schätzung im ersten Jahr gut 100 Mio. DM. Diese Kosten fallen im zweiten Jahr wegen der fehlenden Möglichkeiten des Verlustvortrags trotz der Kumulation über die Jahrgangskohorten der Steuerzahler auf rund 50 Mio. DM; auf diesem Niveau bleiben sie bis zum zehnten Jahr. Die Annahmen zu dieser Schätzung sind im Anhang 4 erläutert.

**Eine andere Meinung:**

**5606** Ein Mitglied der Kommission vertritt hinsichtlich der Verlustzulage die Auffassung, daß es aus steuersystematischen Gründen nicht vertretbar erscheint, die Grenze zu einer echten Verlustbeteiligung des Staates (Ziffer 5603) zu überschreiten. Der deutsche Steuergesetzgeber hat mit den Regeln zum Verlustausgleich und zum Verlustabzug großzügige Möglichkeiten der Verlustverrechnung geschaffen. Er ist aber mit guten Gründen bei der Bindung an heutige oder künftige steuerpflichtige Einkünfte geblieben. Der Staat kann eine unbedingte und unbeschränkte Beteiligung an Verlusten, auf deren Entstehen er keinerlei Einfluß hat, nicht akzeptieren. Die hier vorgeschlagene Option zur Investitionszulage hingegen erscheint unbedenklich, da sie nur sicherstellen soll, daß eine den Investoren angebotene Steuervergünstigung — um die es sich bei der Abschreibungserleichterung handelt, nicht aber bei der Verlustverrechnung — in allen Fällen effektiv wird. So weit die Meinung dieses Kommissionsmitglieds.

**5607** Neben diesen Optionen einer Verlustverrechnung über das Staatsbudget könnten gewisse Besonderheiten des Fördergebietsgesetzes auch nach dessen Auslaufen im allgemeinen Steuerrecht oder auch in temporären Sonderregeln für Ostdeutschland fortleben, so z. B. die großzügige Abgrenzung des Bauherrenbegriffs im Fördergebietsgesetz. Nach dieser Abgrenzung kann ein Erwerber, der in einem einheitlichen Vertragswerk den Altbau und die Sanierung „kauft", die Sonderabschreibung für den Sanierungsaufwand in Anspruch nehmen, wenn die Sanierungsmaßnahmen nach Abschluß des Kaufvertrags durchgeführt werden.

Die Kommission regt darüber hinaus an, im Rahmen der Altbausanierung die bisherige gesetzliche Förder-Einschränkung, daß die Sanierung erst nach Abschluß des Kaufvertrags durchgeführt werden darf, zu streichen. Damit würde die sogenannte Vorratssanierung förderwürdig, bei der ein Bauträger die Immobilie zuerst saniert und sie anschließend veräußert. Dies ist gerade im Zusammenhang mit der Sanierung und Privatisierung von Wohnungen in Plattenbauten dringlich, die sich als Einzelwohnungen unsaniert weder an Mieter noch an andere verkaufen lassen. Gespräche mit Vertretern der Wohnungsgesellschaften haben gezeigt, daß von der erwünschten Mieterprivatisierung oftmals gerade deshalb abgesehen wird, weil die sanierten und nicht von den Mietern übernommenen Wohneinheiten nicht an sonstige Kapitalanleger veräußert werden können, da diesen die Förderung fehlen würde. Auch die schleppend vorangehende Altbausanierung käme besser voran, wenn es Einzelanlegern möglich gemacht würde, für den Sanierungsteil der Erwerbskosten von Altbauwohnungen die steuerliche Förderung wahrzunehmen.

[1]) Das Zinsintervall, in dem der Barwert, auf volle Prozentsätze abgerundet, den Wert von 7 vH ergibt, reicht von 4 % bis 12 %. Der Grund für diese Robustheit liegt darin, daß der Barwert der Abschreibungsdifferenz sowohl bei sehr kleinen als auch sehr großen Zinssätzen gegen Null geht. Sein Maximum liegt bei einem Zinssatz von 7 %.

[2]) Der tiefere ökonomische Grund für den vergleichsweise geringen Fördereffekt des zweiten Modells liegt darin, daß auch die Abschreibungen nach § 7 IV EStG das Problem des fehlenden Verlustausgleichs noch nicht eliminieren. Auch diese Abschreibungen sind nämlich im Vergleich zur „ökonomischen Abschreibung" bereits als „beschleunigt" anzusehen. „Ökonomische Abschreibungen" sind bei sich gerade noch tragenden Grenzinvestitionen so definiert, daß sie der Marktwertminderung der Immobilie entsprechen (die aber in den ersten Jahren negativ ist; es kommt zu einem Marktwertzuwachs). Sie implizieren, daß der Gewinn stets der Eigenkapitalverzinsung entspricht, wobei das Eigenkapital die Differenz zwischen dem Marktwert und dem Schuldenbestand ist. Bei Investitionen wie jenen, die im fünften Kapitel, Abschnitt IV untersucht werden, kann deshalb der „ökonomische Gewinn" niemals negativ sein. Das Problem des fehlenden Verlustausgleichs tritt nur deshalb auf, weil für steuerliche Zwecke schneller als „ökonomisch" (im Sinne der Johansson-Samuelson-Definition) abgeschrieben werden darf, ein Recht, für das es wiederum triftige ökonomische Gründe gibt.

**5608** Zum Ende des Jahres 1996 wird das Fördergebietsgesetz auslaufen, dessen großzügigen steuerlichen Vergünstigungen für Sanierungsmaßnahmen im Bestand (u. a. bis zu 50 vH Sofortabschreibung, gesamte Abschreibung innerhalb von 10 Jahren) ein Gutteil des derzeitigen Modernisierungsbooms zu verdanken ist. Wenn die Regelungen dieses Gesetzes durch die allgemein geltenden Abschreibungsregeln ersetzt werden, könnte es zu einer größeren Investitionsflaute kommen, die eine nicht unerhebliche Gefahr für die Fortsetzung des Wirtschaftsaufschwungs bedeutet.

Im Neubau ist nach gegenwärtigem Recht die degressive Abschreibung nach § 7 V EStG zulässig, so daß nach Auslauf des Fördergebietsgesetzes von anfänglichen Abschreibungssätzen von 7 vH auszugehen ist. Anders ist es bei Investitionen in den Bestand. Will der Erwerber nach dem Kauf diese Instandsetzungs- und Modernisierungsinvesititionen realisieren, dann kann nach den steuerlichen Grundsätzen zum anschaffungsnahen Aufwand lediglich ein Investitionsvolumen von bis zu 15 vH der Anschaffungskosten als Erhaltungsaufwand sofort als Werbungskosten geltend gemacht werden. Werden höhere Beträge investiert, sind die gesamten Investitionskosten den Grundsätzen über den nachträglichen Herstellungsaufwand zu unterstellen, so daß diese Kosten nur im Rahmen der linearen Abschreibung nach § 7 IV EStG (je nach Alter des Gebäudes mit 2 vH oder 2,5 vH) abgeschrieben werden können.

Um der Gefahr eines Einbruchs bei den Modernisierungsinvestitionen zu begegnen, ohne zugleich die extremen Anreizwirkungen des Fördergebietsgesetzes in voller Höhe zu erhalten, sollte die Modernisierung von Altbauten zumindest in den neuen Ländern und zumindest für eine begrenzte Zeit steuerlich wie ein Neubau behandelt werden. Angesichts des Verfallsstadiums ostdeutscher Immobilien kommt eine umfassende Modernisierung in vielen Fällen einem Neubau gleich. Es kann nicht sinnvoll sein, die steuerlichen Anreize so zu setzen, daß die Investition auf der grünen Wiese gegenüber der dringend notwendigen Grundsanierung des Altbaubestandes bevorzugt wird. Der Gesetzgeber könnte in Anlehnung an frühere steuerliche Regelungen für die Modernisierung (§ 82a EStDV a. F.) in den neuen Ländern die Möglichkeit einer Sonderabschreibung schaffen. Gegebenenfalls könnten für diese Abschreibungsvergünstigung objekt- bzw. flächengebundene Höchstgrenzen vorgesehen werden. Die Maßnahme sollte befristet sein. Die Argumente für eine steuerliche Gleichbehandlung von Neubau- und Modernisierungsinvestitionen werden von der Kommission in ähnlicher Form auch für die alten Länder als gewichtig angesehen. Es wird deshalb empfohlen, diese Gleichbehandlung zeitlich unbefristet und für das gesamte Bundesgebiet vorzunehmen (Ziffern 8145 ff., Hauptgutachten).

**5609** Wenngleich das Fehlen von Verlustausgleichsmöglichkeiten in erster Linie den Mietwohnungsbau betrifft, stellt sich ein inhaltlich ähnliches Problem bei Selbstnutzern, die zu wenig Steuern zahlen, um die Abzugsmöglichkeiten des § 10e EStG voll nutzen zu können. Um diesem Problem Rechnung zu tragen, sollte Selbstnutzern in den neuen Ländern für begrenzte Zeit die Wahl eingeräumt werden, entweder die Vergünstigung des § 10e EStG zu nutzen oder jährliche Zulagen in Höhe eines adäquaten Prozentsatzes der sonst absetzbaren Beträge zu erhalten.

Als temporäre Sonderregelung für den Osten mit seinem erheblichen Instandsetzungsrückstand ist darüber hinaus zu erwägen, den Tatbestand der Investition, der zum vollen Abzug gemäß § 10e I 1 EStG qualifiziert, soweit diese Regelung erhalten bleiben soll, weit zu definieren, also Instandsetzungsarbeiten über den bisherigen Umfang hinaus einzubeziehen.

## VII. Allgemeine Förderung der Kapitalbeschaffung für den Wohnungsbau

**5701** Auf den Mangel an Eigenkapital in den neuen Ländern ist nicht nur mit Hilfen bei besonderen Finanzierungsproblemen und Rentabilitätsproblemen der Investoren zu antworten. Eine Erhöhung der Eigenmittel wäre eine unmittelbare Problemminderung. Daher darf auch die Sparförderung nicht außer acht bleiben. Sparförderung kann zwar in einem System mit der konsequenten Grundlinie, das Investieren zu erleichtern, im Prinzip zu einer Doppelförderung führen. Die besondere Situation in den neuen Ländern läßt es jedoch ratsam erscheinen, temporär Fördermaßnahmen wegen Eigenkapitalmangels anzubieten. Überdies wird die Sonderförderung der Investitionen in Ostdeutschland vermutlich ausgelaufen sein, wenn die Zwecksparer, die in den Genuß einer Sonderförderung kommen, bauen wollen.

Die Kommission empfiehlt, die erhöhten Höchstgrenzen für prämienbegünstigte Sparbeträge, wie sie in der Sonderregelung des § 10 VI WoPG vorgesehen waren, wiederaufzunehmen.

**5702** Die Benachteiligung durch das Steuerrecht, die ein ostdeutscher Investor erfährt, der auf viel Fremdkapital angewiesen ist (Abschnitt III dieses Kapitels) und steuerliche Verluste nicht mit anderen Einkünften ausgleichen kann, könnte auch durch die Einführung einer allgemeinen Wohnungsbauförderung nach dem Muster der Berlinhilfe ausgeglichen werden. Anleger von Fremdkapital im Berliner Wohnungsbau durften nach § 17 BerlinFG vor dem 1. 1. 1993 im Jahre der Kapitalhingabe 20 vH der Darlehenssumme von ihrer Einkommensteuerschuld bzw. Körperschaftsteuerschuld absetzen. Die Berlin-Darlehen waren niedriger verzinslich als allgemeine Hypotheken.

Der Charme einer Subventionierung nach dem Muster von Berlin-Darlehen lag insbesondere darin, daß

keine große Subventionsverwaltung nötig war. Davon abgesehen war die Berlinförderung jedoch gemessen am Verhältnis von Zinssenkungen für den Investor zu Steuerausfällen beim Kapitalanleger wenig effektiv. Bei einer Förderung, die sich auf ganz Ostdeutschland erstreckt, würde vermutlich erst recht ein großer Teil des Fördervorteils versickern. Eine Neuauflage der Kumulation von Investorenförderung und Förderung der Kapitalanleger nach diesem Modell ist daher nicht zu empfehlen.

## Sechstes Kapitel:

# Individuelles Wohneigentum

**6001** Die Verbesserung der Wohnungssituation durch Neubau, Modernisierung und Instandsetzung gehört zu den wichtigsten Aufgaben in den neuen Ländern, und sie ist nicht mit den gleichen Schwierigkeiten belastet wie die Wiedergewinnung einer ausreichenden industriellen Basis in diesem Wirtschaftsraum. Wohnungsinvestitionen bieten eine Chance, der Wirtschaftstätigkeit in den neuen Ländern mehr Dynamik zu verleihen. Mehr Ressourcen, als es langfristig für normal gehalten werden mag, können und sollten auf absehbare Zeit im Wohnungsbau Beschäftigung finden.

Neben der Liberalisierung der Mieten ist die Privatisierung der Wohnungsbestände das beste Mittel zur Aktivierung der Investitionsbereitschaft. Die rasche Privatisierung der Immobilienbestände der Kommunen, der kommunalen Wohnungsgesellschaften und der Treuhandanstalt sollte als eine Aufgabe von hohem Rang angesehen werden. Private Eigentümer von Grundstücken und Wohnungen werden durch Instandsetzung, Modernisierung und Neubau die gewünschte Dynamik entfalten helfen und ihre Aktivitäten so strukturieren, wie es der tatsächlichen Bedarfslage entspricht. Staatliche sowie kommunale Behörden und Wohnungsunternehmen können Vergleichbares nicht leisten. Sie sind nur in dem Maße mit Aufgaben des Wohnungsbaus zu betrauen, wie es aus Gründen der Daseinsvorsorge unerläßlich ist.

**6002** Die Privatisierung kann insbesondere durch die Rückgabe an Alteigentümer, durch den Verkauf an sonstige private Investoren einschließlich der institutionellen Anleger und durch den Verkauf an die Mieter erfolgen. Wege zur Beschleunigung der Rückgabe an Alteigentümer wurden im vierten Kapitel diskutiert. Dort wurde auch gefordert, dem Verkauf an private Investoren generell Vorrang zu gewähren, wenn die Alteigentümer kein Investitionsinteresse haben. Es ist darüber hinaus erwünscht, daß die privaten Investoren sich in hohem Maße beim Neubau engagieren und sich auch an der Sanierung und Modernisierung der bislang kommunalen Wohnungsbestände beteiligen. Es war der Inhalt der letzten drei Kapitel, die institutionellen, mietrechtlichen und finanziellen Hemmnisse, die einem Engagement der Alteigentümer und Investoren entgegenstehen, zu analysieren und Wege zur Beseitigung dieser Hemmnisse aufzuzeigen.

Dieses Kapitel widmet sich der Privatisierung durch Schaffung privaten Wohneigentums bei den ostdeutschen Haushalten, und zwar hier vornehmlich bei den Mietern. Wenngleich der Staat Anlaß hat, alle Formen privater Investitionen zu ermuntern, sprechen gesellschaftspolitische, rechtliche und ökonomische Gründe dafür, den Versuch zu unternehmen, den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Ländern auch auf dem Wege einer breit angelegten Privatisierung zugunsten der Mieter und einer Beteiligung der ostdeutschen Bevölkerung am Wohneigentum herbeizuführen.

## I. Plädoyer für die Privatisierung zugunsten der Mieter

**6101** Die Privatisierung zugunsten der Mieter ist im Zusammenhang mit der Mietfreigabe zu sehen (drittes Kapitel). Beides ist die Voraussetzung für einen funktionierenden Wohnungsmarkt, und beides ist aus politischer Sicht aufs Engste miteinander verknüpft. Eine Mietfreigabe ist leichter zu akzeptieren, wenn die Mieter eine vernünftige Chance haben, ihre eigene Wohnung zu erwerben, und der Erwerb einer Wohnung wird um so attraktiver werden, je mehr mit steigenden Mieten gerechnet wird. Nur freie Mieten und ein fungibles Eigentum sichern die nötige Mobilität, die Möglichkeit zu jederzeitigem Tausch und Wechsel, der für die effiziente Nutzung und rasche Sanierung des Bestandes erforderlich ist.

Wollte man die Privatisierung allein dadurch betreiben, daß die zu privatisierenden Wohnungen von unternehmerischen Investoren erworben, saniert und verwaltet werden, so würden erhebliche Teile des Wohnungsbestandes über kurz oder lang in die Hände solcher Eigentümer gelangen, die durch die Möglichkeit der steuerlichen Verlustberücksichtigung Steuervorteile genießen, die ostdeutschen Eigentümern faktisch nicht zur Verfügung stehen (fünftes Kapitel, Abschnitt III). Die Befürchtung, daß nach den Arbeitsplätzen nun auch große Teile des Wohnungsbestandes in westdeutsche Hände gelangen könnten, ist in den neuen Ländern weit verbreitet. Eine energisch betriebene Politik der Vermögensbildung in breiter Hand könnte helfen, sie zu entkräften. Das kann nicht heißen, daß der Beitrag westlicher Investoren zum Wiederaufbau des Ostens unerwünscht ist. Im Gegenteil, alle Hände werden benötigt, und an dem Ziel, auch die Hemmnisse, die sich

westdeutschen Investoren entgegenstellen, zu beseitigen, muß festgehalten werden. Doch kann die ostdeutsche Bevölkerung beim Erwerb der eigenen Wohnungen erst einmal Vorrang haben. Nur dort, wo sie von dem fairen Angebot einer Privatisierung des Wohneigentums, das auf breiter Front und mit großer politischer Unterstützung dargelegt werden muß, keinen Gebrauch machen möchte, müßten Investoren zum Zuge kommen können.

**6102** Während der Existenz des kommunistischen Staates wurde ein Bestand von rund drei Millionen Wohnungen geschaffen. Dies ist knapp die Hälfte des sanierungsfähigen Gesamtbestandes und bildet das Hauptpotential, in das die Privatisierung zugunsten der Mieter hineinwachsen kann (zu den Details vgl. Abschnitt II dieses Kapitels). Von den zu DDR-Zeiten geschaffenen Wohnungen entfällt ein großer Teil auf Plattenbauten. Im Gegensatz zu anfänglichen Befürchtungen können in den meisten Fällen auch diese Bauten zu einem vertretbaren Aufwand, der bei etwa 50 vH der Neubaukosten liegt, so instandgesetzt und modernisiert werden, daß ihre Qualität von jener der Neubauten einfacher Kategorie nicht mehr weit entfernt ist. Eine Privatisierung zugunsten der Mieter, die mit einer Bestandssanierung einhergeht, läßt sich, wie Modellrechnungen zeigen, nach einer Mietfreigabe zu attraktiven Bedingungen für die Mieter realisieren (Abschnitt V dieses Kapitels). Auch die konkreten Modellversuche, die unter der Federführung des Bundesbauministeriums in einer Reihe von ostdeutschen Städten stattgefunden haben, zeigen, daß ein hohes Maß an Akzeptanz erwartet werden kann. Unbestritten ist, daß der Bestand an DDR-Bauten wegen einer Reihe struktureller Schäden keineswegs ideale Voraussetzungen für die Bildung individuellen Wohneigentums bietet (zweites Kapitel, Abschnitt IV und Abschnitt IV dieses Kapitels). Wo immer es möglich ist — und in vielen Fällen ist es möglich —, sollten aber auch Plattenbauten zugunsten der Mieter privatisiert werden.

**6103** Die Privatisierung der existierenden Wohnungsbestände sollte nicht als Substitut, sondern als Komplement einer Förderung des Eigenheimbaus und des Baus von Eigentumswohnungen verstanden werden. In Ostdeutschland gibt es einen vergleichsweise geringen Bestand an Einfamilienhäusern, weil der Geschoßwohnungsbau aus politischen Gründen bevorzugt wurde. Zur Korrektur sollten die Länder in Ostdeutschland Programme für den Bau einfacher Reihenhäuser mit kostengünstiger Erschließung auf preisgünstigem Bauland auflegen. Sie können sich dabei auf Planungskonzepte, Bauformen und Bauverfahren, wie sie in den Niederlanden und in Skandinavien üblich sind, stützen. Ein großer Teil des gesamten Wohnungsneubaus könnte in Form von Einfamilienhäusern stattfinden. Gerade auch Familien, die zunächst auf dem Weg der Privatisierung von Geschoßwohnungen zu Eigentum gelangen, werden später einen Bedarf an großzügigeren Formen der Selbstnutzung von Wohneigentum entwickeln.

**6104** Die Förderung der Bildung individuellen Wohneigentums durch Privatisierung existierender Bestände und durch Neubau ist auch deshalb wünschenswert, weil der Eigentumserwerb, unterstützt von den Bausparkassen und Banken, mit einer intensiven Vor- und Nachspartätigkeit verbunden ist. Wer eine Wohnung erwerben kann, der sieht einen Sinn für Konsumeinschränkungen, wie er durch Kontensparen oder einen Wertpapiererwerb nicht vermittelt wird. Gerade in den neuen Ländern, in denen derzeit ein beachtliches Konsumniveau aus fremder Ersparnis gespeist wird, sind intensive Sparanstrengungen zum Wiederaufbau erforderlich. Eine breite Streuung des Wohneigentums unter der ostdeutschen Bevölkerung wird in der Lage sein, einen wachsenden Anteil der bislang maßgeblich durch West-Ost-Transfers gestützten Einkommen in investive Verwendungen zu lenken und auf diese Weise die Notwendigkeit für solche Transfers langfristig zu senken.

Eine Vermögensbildung in breiter Hand stellt ein wirksames Mittel zur Verbesserung der Altersversorgung dar. Wenn die vielfach gehegten Befürchtungen gerechtfertigt sind, daß die ungünstige Altersstruktur der deutschen Bevölkerung und die niedrigen Geburtenraten Gefahr für die Renten bedeuten, dann sollte jede Chance genutzt werden, durch die Bildung privaten Vermögens auch in den neuen Ländern ein zweites Standbein für die Altersversorgung zu schaffen.

Die sozialen Vorteile der Bildung eines breit gestreuten Wohneigentums sollten in einem Land, dessen Mittelstand im Sozialismus systematisch zerstört wurde, nicht vergessen werden. Die Überlegungen, die in den fünfziger Jahren zur westdeutschen Politik der Wohneigentumsförderung geführt haben, gelten heute in gleicher Weise für Ostdeutschland. Ein breit gestreutes Wohneigentum erleichtert auch jenen die Identifikation mit dem System der Marktwirtschaft, die seine Leistungen bislang noch mit Skepsis beurteilen.

## II. Zur Größe des Privatisierungspotentials

**6201** Im Jahre 1992 hielt die öffentliche Hand in den neuen Ländern über 40 vH der insgesamt 7 Mio. Wohnungen, und nach Abwicklung der Restitutionsaufgabe wird sie immer noch über ein Drittel verfügen (Tabelle 6.1). Ein Vergleich mit Westdeutschland, wo der Anteil der Wohnungen der öffentlichen Hand bei etwa 5 vH liegt, zeigt deutlich, daß sich dieser Zustand wohl wird ändern müssen. Etwa 1,9 Millionen Wohnungen müßten in den neuen Ländern zusätzlich zur Restitution privatisiert werden, wollte man westdeutsche Verhältnisse erreichen.

Auch der Anteil der Genossenschaftswohnungen ist in den neuen Ländern höher als im Westen. Genossenschaften sind zwar in einem rechtlichen Sinne bereits privatisiert, weisen jedoch kein individuelles Wohneigentum aus (Abschnitt VIII dieses Kapitels). Wollte man den Anteil der Genossenschaftswohnungen an den westdeutschen Anteil der Genossenschaftswohnungen heranführen, so würden dadurch 12 vH aller Wohnungen oder etwa 800 Tsd nicht mit Restitutionsforderungen behaftete Wohnungen frei. Priorität für eine Privatisierung der Genossenschaftswohnungen sieht die Kommission jedoch nicht.

**6202** Es ist eine politische Entscheidung und auch eine Frage der Marktbedingungen, wie viele der rund 2,3 Mio. Wohnungen, die der öffentlichen Hand nach Restitution verbleiben, an private Investoren zu verkaufen und wie viele für die Privatisierung zugunsten der Mieter vorzusehen sind. Geht man von einer Wohneigentumsbildung nur in diesem Bereich aus und legt wiederum westdeutsche Verhältnisse zugrunde, so müßten 18 vH des Gesamtbestandes oder etwa 1,3 Mio. Wohnungen an Selbstnutzer, also wohl vornehmlich die Mieter, verkauft werden, um die Selbstnutzerquote von 22 vH auf 40 vH zu erhöhen.[1]) Dabei ist die rechtliche Restriktion zu beachten, daß die Genossenschaftswohnungen, jedenfalls sofern es um eine staatliche Anordnung geht, nur für eine Privatisierung zugunsten der Mieter zur Verfügung stehen. Außerdem ist zu bedenken, daß Wohneigentum durch Umwandlung von Vorkriegsbeständen und durch Neubau gebildet wird.

Mit dem Altschuldenhilfe-Gesetz wurde bereits ein politisches Mindestziel formuliert: Nach diesem Gesetz müssen die kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Genossenschaften mindestens 15 vH ihrer restitutionsfreien Bestände „privatisieren" oder „veräußern", um in den Genuß einer Altschuldensenkung auf 150 DM pro m² zu kommen. Mit der Erfüllung dieses Mindestzieles könnte allerdings die westdeutsche Selbstnutzerquote bei weitem nicht erreicht werden. Erstens verlangt das Gesetz nur, daß die Mieter vorrangig zu berücksichtigen sind. Es wird also nicht das volle Privatisierungskontingent von 15 vH einer Privatisierung zugunsten der Mieter zuzurechnen sein. Zweitens werden die vom Gesetz bereitgestellten Privatisierungsanreize nicht mit Sicherheit wirken. Wie in Anhang 5 erläutert wird, kann es wegen der im Gesetz vorgesehenen Gewinnabgabe für manche Unternehmen ratsam sein, die Altschuldenhilfe nicht in Anspruch zu nehmen. Erste Daten der Privatisierung bestätigen diese Vermutung. So wurden mit rund 55 000 Wohnungen bisher enttäuschend wenige Einheiten überhaupt veräußert und von diesen wiederum nur ein verhältnismäßig kleiner Teil von 13 500 Wohnungen an die Mieter. Drittens würde selbst eine vollständige Ausschöpfung dieses Kontingents, bezogen auf den Gesamtbestand, nur zu einer Erhöhung der Selbstnutzerquote um rund 5 Prozentpunkte oder 350 Tsd Wohnungen führen. Unterstellt man, daß die Bildung von Wohneigentum nur in diesem Bereich stattfindet, so müßten zusätzlich etwa 900 Tsd Wohnungen in das Eigentum der Mieter übergehen, wenn man die westdeutsche Selbstnutzerquote erreichen wollte. Ungefähr 1 Mio. Wohnungen verblieben danach noch für andere Formen von Privateigentum. Diese Überlegungen zeigen, daß das Privatisierungspotential erheblich ist. Zu bedenken ist freilich, daß die Wohnungspolitik sich eine Angleichung der Selbstnutzerquote allenfalls sehr langfristig, jedenfalls nicht von heute auf morgen vornehmen kann.

Tabelle 6.1:

**Eigentumsstruktur des Wohnungsbestandes in den neuen Ländern**

| | Ostdeutschland vor Restitution | Ostdeutschland nach Restitution | Westdeutschland |
|---|---|---|---|
| Genossenschaften | 18 vH | 16 vH | 4 vH |
| selbstgenutztes Privateigentum | 24 vH | 26 vH | 39 vH |
| vermietetes Privateigentum[1]) | 17 vH | 24—27 vH | 52 vH |
| Eigentum der öffentlichen Hand | 41 vH | 31—34 vH | 5 vH |
| darunter in Kommualbesitz | 35 vH | 25—27 vH | 3 vH |

[1]) ohne Genossenschaften und öffentliche Wohnungsunternehmen.

Quelle: Hubert und Tomann, Wohnungspolitischer Umbruch in Ostdeutschland, 1992, S. 44.

**6203** In Städten mit geringem Anteil der Plattenwohnungen wird in einer Übergangsphase von 10 bis 15 Jahren ein relativ hoher Anteil von belegungsgebundenen Wohnungen benötigt, die allerdings keiner Preisbindung unterliegen sollten. Hier sei daran erinnert, daß in den 60er Jahren bei der Aufhebung der Preisbindung im Althausbestand der Anteil der preisgebundenen Wohnungen in den westdeutschen Großstädten auch sehr hoch war. Damals wurde von der westdeutschen Wohnungspolitik ein hoher Anteil von belegungsgebundenen Wohnungen für notwendig gehalten. Die mit der Aufhebung der Preisbindung des Althausbestandes verbundenen Anpassungen sollten erleichtert werden.

In Ostdeutschland soll parallel zur Aufhebung der Preisbindung gerade in den attraktiven Städten eine rasche Modernisierung der Althausbestände erreicht werden. Hier wird es in größerem Umfang zu einem erzwungenen Wohnungswechsel kommen, weil in den Althausbeständen vielfach einkommensschwächere Mieter wohnen. Zur sozialen Absicherung eines solchen zügigen Modernisierungsprozesses ist

[1]) Vgl. Redder, Die wohnungspolitische Bedeutung der Privatisierung, Unternehmerische Wohnungswirtschaft, Sonderausgabe Wohnungseigentum, 1993, S. 15—21.

ein größerer Bestand belegungsgebundener Wohnungen sinnvoll.

Häufig wird das Argument vertreten, daß die Sicherung kommunaler Belegungsrechte das Privatisierungspotential grundsätzlich einschränkt. Es gehört zweifellos zu den Aufgaben des Sozialstaates, Menschen, die auf dem freien Wohnungsmarkt von den Vermietern abgelehnt werden, durch die gezielte Vermittlung von Wohnungen vor Wohnungsnot und Obdachlosigkeit zu bewahren. Hierfür müssen sich die Kommunen in gewissem Umfang ein Mitspracherecht bei der Mieterauswahl sichern. Es ist jedoch nicht erforderlich — und das gilt im Osten wie im Westen —, daß sie auch Eigentümer der Wohnungen sind (Ziffern 6216ff., Hauptgutachten). Kommunale Belegungsrechte stehen daher einer Privatisierung in der Regel nicht entgegen. Sie können bei einem Verkauf der Objekte gegen einen Kaufpreisabschlag oder gegen Gewährung eines zinsgünstigen Darlehens vertraglich gesichert werden. Die Erfahrungen in Westdeutschland zeigen, daß es durchaus Investoren gibt, die bei angemessenen Gegenleistungen bereit sind, der Kommune ein Mitspracherecht bei der Mieterauswahl einzuräumen. Im Westen sind etwa 12 vH des Bestandes belegungsgebunden, aber nur 5 vH befinden sich im Eigentum des Staates. Geht man davon aus, daß im Osten mindestens ein ähnlicher Prozentsatz an Belegungsrechten benötigt wird, so wären neben den 5 vH, die in den obigen Berechnungen als bleibender Staatsbesitz unterstellt wurden, weitere 7 vH oder 490 Tsd Wohnungen durch Belegungsbindungen im privaten Bestand zu sichern. Die Realisierung dieser Bedingung kollidiert in keiner Weise mit dem Privatisierungsziel.

## III. Zwischen Verkauf und Schenkung

**6301** Die Gestaltung der Eigentumsverhältnisse im Bereich des vom kommunistischen Staat hinterlassenen Vermögens gehörte zu den schwierigsten und politisch umstrittensten Fragen bei der Einführung einer neuen Wirtschafts- und Rechtsordnung in den neuen Ländern. Nach den Treuhand-Privatisierungen und der Naturalrestitution ehemals enteigneter Vermögensbestände steht neben den Liegenschaften der Treuhandanstalt heute nur noch der staatliche Wohnungsbestand zur Disposition.

**6302** In der Kommission sind die Meinungen darüber geteilt, ob die Mieter an diesem Bestand eigentumsrechtlich partizipieren sollen, ohne dafür bezahlen zu müssen. Einigkeit besteht aber darüber, daß einerseits keine Wohnungen an deren Mieter verschenkt werden sollen, andererseits jedoch jenen Mietern, die ihre eigenen Wohnungen kaufen wollen, ein Preisnachlaß auf die übernommene Altsubstanz gewährt werden sollte. Gegen die Schenkung an die jeweiligen Mieter sprechen — neben wichtigen anderen Gründen — schon die Zufälligkeiten der Begünstigung, die hierbei unvermeidlich wären. Für den Preisnachlaß sprechen die Ziele der Wohneigentumspolitik. Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission ist jedenfalls nicht davon auszugehen, daß sich weitergehende Verpflichtungen aus den Regelungen der Gesetze und Verträge im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung ergeben. Solche Verpflichtungen, wie etwa das den Sparern im Einigungsvertrag gegebene bedingte Nachbesserungsversprechen bezüglich des Umstellungskurses für ihre Ersparnisse, sind nach Meinung der Mehrheit der Kommission hinfällig geworden, nachdem sich gezeigt hat, daß die Schlußbilanz der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds mit riesigen Defiziten statt mit einem positiven Endvermögen abschließen, Defizite, die der Staat zu übernehmen hat und die ein Vielfaches des ererbten staatlichen Wohnungsvermögens betragen werden. Ansprüche der erwähnten Art gegen ein partielles staatliches Nettovermögen wie das Wohnungsvermögen gingen daher vollständig fehl. (Im übrigen ist wegen der Wohneigentumspolitik auf das neunte Kapitel, Hauptgutachten, und auf den Abschnitt I dieses Kapitels, zu verweisen.)

**6303** Der Preisnachlaß auf den Verkehrswert könnte 200 DM pro Quadratmeter Wohnfläche betragen. Er brächte zum Ausdruck, was im Altschuldenhilfe-Gesetz an Bevorzugung der Mieter bei der Privatisierung gefordert ist.

Angenommen der Verkehrswert des Quadratmeters Wohnfläche eines Nachkriegsbaus, der sich im Eigentum einer kommunalen Wohnungsgesellschaft befindet, betrage 800 DM/m$^2$. Dann verbleibt dem Unternehmen nach Abzug der Altschuldenbelastung von 150 DM/m$^2$ und des Preisnachlasses von 200 DM/m$^2$ eine Einnahme von 450 DM/m$^2$. Hierbei ist unterstellt, daß die Altbestände außer durch Altschulden nicht belastet sind. Von Ausnahmen abgesehen, dürften die Unternehmen bei einem Preisnachlaß in der hier angenommenen Höhe keinesfalls in Schwierigkeiten geraten.

**6304** Zum Preisnachlaß berechtigt wäre der Mieter einer zur Privatisierung angebotenen Wohnung, wenn er zu einem geeigneten Stichtag vor der Wende seinen Wohnsitz in der DDR hatte. Stets soll vorrangig der Mieter das Recht zum Erwerb der von ihm bewohnten Wohnung haben. Doch bevor Dritte zum Zuge kommen, soll die Wohnung anderen Mietern angeboten werden, die zum Preisnachlaß berechtigt wären, wenn ihre Wohnung zur Privatisierung anstünde.

**Eine andere Meinung:**

**6305** Eine Minderheit der Kommission hält eine Privatisierung durch einen Discount-Verkauf der kommunalen Wohnungsvermögen an Private nicht für ausreichend, da dadurch jene Mieter, die keine Wohnungen zu reduziertem Preis erwerben können, leer ausgehen.

Zusätzlich wird daher vorgeschlagen, die ansonsten benachteiligten Mieter an den kommunalen Wohnungsgesellschaften zu beteiligen — gleichsam eine Privatisierung „von innen" durch Beteiligung neben einer Privatisierung „nach außen" durch Schaffung von Individualeigentum an einer Wohnung.

Dies könnte in der Form erfolgen, daß die kommunalen Wohnungsgesellschaften in Aktiengesellschaften umgewandelt werden. Ein gesetzlich zu fixierender Prozentsatz dieser Aktien — äquivalent zu den Preisnachlässen, die erwerbenden Mietern gewährt werden — wäre dann den übrigen Mietern aus DDR-Zeiten unentgeltlich zu überlassen.

Die Aktien sollen frei handelbar sein und den Regeln des Aktienrechts unterliegen. Angesichts der Finanzknappheit der ostdeutschen Wohnungsgesellschaften und ihrer gewaltigen Investitionsaufgaben ist zunächst nicht zu erwarten, daß nennenswerte Dividenden ausgezahlt werden können; damit ist aber bei einer verbesserten Ertrags- und Liquiditätslage in späteren Jahren zu rechnen.

Um Verteilungsungerechtigkeiten zu vermeiden und einen breiteren Markt zu schaffen, sollten Holding- oder Fondsgesellschaften zwischengeschaltet werden, deren Anteile dann — nach Einführung in den geregelten Freiverkehr — an einer Wertpapierbörse gehandelt werden können. Der Börsenhandel würde eine faire und marktgerechte Preisbildung ermöglichen und so einen grauen Markt für die Aktien und eine Übervorteilung der privaten Aktionäre vermeiden.

**6306** Die Vertreter der Minderheitsmeinung begründen den weiterreichenden Privatisierungsvorschlag mit dem Auftrag des Vertrags zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion (Artikel 10 VI) und des Einigungsvertrages (Artikel 22 IV, Artikel 25 VI), Möglichkeiten vorzusehen, den Bürgern der ehemaligen DDR verbriefte Anteilsrechte am ehemals volkseigenen Vermögen einzuräumen. Sie halten es — auch unter dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot — für problematisch, nur denjenigen einen Vermögensvorteil zukommen zu lassen, die über hinreichende Ersparnisse oder Einkommen verfügen, um eine Wohnung mit Preisnachlaß zu erwerben. Auch finden sie es bedenklich, den gemeindlichen Wohnungsgesellschaften das umfangreiche Wohnungsvermögen zu belassen, das in DDR-Zeiten geschaffen wurde. Eine Privatisierung auf dem von ihnen vorgeschlagenen Wege würde die ostdeutschen Wohnungsgesellschaften, die im übrigen im Mehrheitsbesitz der Kommunen verbleiben könnten, der breiten gesellschaftsrechtlichen Kontrolle des Aktiengesetzes unterwerfen.

Die Vertreter der Minderheitsmeinung bestreiten den Standpunkt der Mehrheit, daß die Defizite der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds die entsprechenden Verpflichtungen des Staates hinfällig sein lassen. Diese Defizite sind zum größten Teil durch staatliche Subventionen zur Förderung des Wirtschaftsaufschwungs und durch den Verfall der Verkaufspreise entstanden, der sich als Folge einer unkontrollierten Lohnentwicklung und einer Massierung des Objektangebots ergab. Sie sind nicht einseitig den Mietern oder Sparern anzulasten. So weit die Meinung der Minderheit.

**6307** Ungeachtet der Frage, welches Privatisierungsmodell gewählt wird, stimmen die Kommissionsmitglieder überein, daß die kommunalen Wohnungsgesellschaften eindeutige Privatisierungsvorgaben erhalten, denen sie sich nicht entziehen können. Außer einem Mitglied, das rechtliche Regelungen für zu starr hält, favorisiert die Kommission eine gesetzlich formulierte Verpflichtung der Kommunen, welche diese anhält, einen bestimmten Anteil des Gesamtbestandes im jeweiligen Bereich des Wohnungsbestandes ihrer Wohnungsgesellschaften zu veräußern. In dem Gesetz wäre Vorsorge zu treffen, daß die Pflichtveräußerung rechtsaufsichtlich erzwungen werden kann. Denn es ist hier der Schwierigkeit Rechnung zu tragen, daß Adressat der gesetzlichen Veräußerungspflicht die kommunale Wohnungsgesellschaft ist, während sich das herkömmliche Instrumentarium der Rechtsaufsicht lediglich an die Kommune selbst richten kann. Notfalls kann auch daran gedacht werden, bei Nichtbefolgung der Privatisierungspflicht innerhalb gewisser Fristen die nicht privatisierten Bestände an das Land fallen zu lassen.

Ob der Bundesgesetzgeber die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Artikel 74 Nr. 18 GG („Wohnungswesen") zu der vorgeschlagenen Regelung in Anspruch nehmen kann, bedarf einer verfassungsrechtlichen Überprüfung. In jedem Fall wären wohl die Länder in Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht zu derartigen Regelungen befugt. Im übrigen sprechen nach Meinung der Kommission gute Gründe dafür, ein Ausführungsgesetz zu Artikel 22 IV des Einigungsvertrages zu erlassen und damit eine Aufgabe von eindeutig überregionalem Charakter anzunehmen, die durch ein Land allein nicht wirksam erledigt werden kann, so daß sich eine ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes „aus der Natur der Sache" ergibt (BVerfGE 22,119 (21)).

**6308** Sollte es sich herausstellen, daß eine gesetzliche Privatisierungsverpflichtung der Gemeinden aus politischen Gründen nicht möglich ist, so empfiehlt die Kommission als zweitbeste Lösung, zumindest die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, daß den Gemeinden die Initiative bei der Privatisierung der Wohnungsbestände überlassen werden kann. Die Gemeinden sind genauso Adressat des Kommissionsvorschlags, wie es Bund und Länder sind. Die Kommission ist zuversichtlich, daß die Argumente, die sie vorgebracht hat, ihre Wirkung auf die politischen Entscheidungsträger nicht verfehlen werden, gleichgültig, auf welcher Ebene von Gebietskörperschaften diese Entscheidungsträger tätig sind.

# IV. Die Privatisierung der Platten- und Blockbauten

**6401** Die Privatisierung zugunsten der Mieter muß sich, wie erwähnt, ganz überwiegend auf die seit 1945 hergestellten Wohnungen beziehen, die 43 vH des Gesamtbestandes umfassen und sich zu circa 80 vH in industriell gefertigten Bauten befinden. Der weitaus überwiegende Teil der nach 1945 erstellten Wohnungen befand sich im „Eigentum des Volkes" oder in genossenschaftlichem Eigentum. Früher erstellte Wohnungen sind zum größten Teil als Restitutionsobjekte einzustufen. Die Tabellen 6.2 und 6.3 geben einen Überblick über die Strukturdaten des Wohnungsbestandes der neuen Länder.

Tabelle 6.2:

**Altersstruktur des Wohnungsbestandes**
(in vH)

| Baujahr | Neue Länder (Stand 1990) | Baujahr | Alte Länder (Stand 1987) |
|---|---|---|---|
| vor 1919 | 35 | vor 1919 | 18 |
| 1919—1948 | 22 | 1919—1948 | 12 |
| 1949—1970 | 13 | 1949—1968 | 39 |
| 1971—1978 | 11 | 1969—1987 | 31 |
| 1979—1990 | 19 | | |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 5, Heft 3, Teil 1, 1987, S. 20. BMBau, Bauliche, anlagentechnische und energetische Bestandsaufnahme der Bausubstanz in den neuen Bundesländern, Schlußfolgerungen, 1991, S. 8. BMBau, Haus und Wohnung im Spiegel der Statistik, 1993, S. 46f.

**6402** Die industriell gefertigten Wohnungen befinden sich vor allem in Ballungsräumen und konzentrieren sich dort auf die Neubaugebiete. Von den insgesamt rund 2,4 Mio. Wohnungen, die in industrieller Bauweise errichtet wurden, verteilen sich circa 1 Mio. auf 260 Großsiedlungen, die im Mittel (Medianwert) etwa 2 500 WE umfassen. Großsiedlungen dieser Art mit allen Problemen eines recht unattraktiven Wohnumfeldes und ähnlicher, auch städtebaulicher Probleme finden sich in allen Ländern. Die von der Wohnungsanzahl her größten Siedlungen liegen — nach Berlin-Ost — in Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Hinsichtlich der Wohnungsgröße überwiegen in Plattenbauten die kleinen bis mittleren Wohnungen. Die durchschnittliche Plattenbauwohnung hat drei Wohnräume und eine Wohnfläche von insgesamt 50—60 m² (Tabelle 6.4). Die Wohnfläche liegt unter der durchschnittlichen Wohnfläche im Gesamtbestand. Die Ausstattung der Plattenbauwohnungen ist jedoch deutlich besser als die anderer Wohnungen. So verfügen 95 vH über eine Küche, 93 vH haben ein Bad oder eine Dusche und ein WC in der Wohnung, 84 vH weisen ein modernes Heizungssystem auf und 76 vH sind mit einem Balkon oder einer Terrasse versehen.[1]) Die überwiegende Mehrzahl der Wohnungen liegt in Gebäuden mit höchstens 5 Geschossen (in Leipzig sind dies 70 vH bis 80 vH).

Tabelle 6.3:

**Wohnungsbestand nach Gebäudetypen und Bauweise in den neuen Ländern 1990**
**(Anteile in vH des Gesamtbestandes)**

| | Wohnungen in Mehrfamilienhäusern an Wohnungen insgesamt | davon: in industrieller Bauweise | nachrichtlich: kommunale Wohnungen am Gesamtbestand |
|---|---|---|---|
| Mecklenburg-Vorpommern | 65 | 38 | 47 |
| Brandenburg | 58 | 35 | 41 |
| Sachsen-Anhalt | 62 | 32 | 38 |
| Thüringen | 58 | 30 | 32 |
| Sachsen | 73 | 28 | 40 |
| Berlin (Ost) | 92 | 48 | 59 |
| Neue Länder insgesamt | 67 | 33 | 41 |

Quellen: DIW, Probleme der Wohnungsbaufinanzierung und Perspektiven der Wohnungsnachfrage in den neuen Bundesländern, 1992. Berechnungen des ifo-Instituts.
Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 2, 1992, S. 88.

**6403** Es bestehen geteilte Meinungen darüber, ob auch hochgeschossige Gebäude für Privatisierungen geeignet sind, denn zweifellos wachsen die Schwierigkeiten, eine größere Zahl von Wohneinheiten nach den Regeln des Wohnungseigentumsgesetzes (WEG) zu verwalten. Modellvorhaben des BMBau geben den optimistischen Eindruck, daß sich auch Hochhäuser der Privatisierung zugunsten der Mieter zuführen lassen.[2]) Eine Novellierung des WEG könnte dazu beitragen, die administrativen Schwierigkeiten größerer Mietergemeinschaften zu mildern (Abschnitt VII dieses Kapitels).

[1]) Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 4/1992, S. 238, Tabelle 8.
[2]) Vgl. Redder, a.a.O., S. 15—21.

Tabelle 6.4:

**Größenstruktur der Plattenbauwohnungen**

(in vH)

| nach der Anzahl der Räume | vH |
|---|---|
| 1 | 13,5 |
| 2 | 25,1 |
| 3 | 46,9 |
| 4 | 13,3 |
| 5 und mehr | 1,2 |
| nach der Wohnfläche in $m^2$ | |
| unter 40 | 14,4 |
| 40—50 | 19,5 |
| 50—60 | 33,8 |
| 60—70 | 21,7 |
| 70—80 | 7,4 |
| 80 und mehr | 3,2 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 2/1992, S. 90, Tabellen 4 und 5.

Unklar ist bei zahlreichen Wohnanlagen auch die langfristige Wertentwicklung. In vielen Städten erreicht der Anteil der Plattenbauten über 50 vH, teilweise bis zu 90 vH des Gesamtwohnungsbestandes, und schon die Privatisierung aus der Altschuldenregelung ist schwer umzusetzen. Gerade Städte mit hohem Plattenwohnungsanteil sind aufgrund ihrer einseitigen Wirtschaftsstruktur vielfach durch eine langfristig hohe Abwanderung gekennzeichnet. Hier sollten die Mieter genau überlegen, ob es sich für sie lohnt, ihre eigenen Wohnungen zu übernehmen, und auf jeden Fall sollten sie auf niedrige Kaufpreise drängen, um einen möglichen Wertverlust zu begrenzen.

**6404** Der Erhaltungszustand der industriell gefertigten Wohnungen und die Qualität der Installationen sind beklagenswert. Häufig sind die Dächer, Fenster und Fassaden undicht. Wärmedämmung und Schallschutz genügen in aller Regel auch nicht annähernd westdeutschen Normen. Die Treppenhäuser und die Sanitäreinrichtungen sind stark renovierungsbedürftig. Die Be- und Entwässerungsleitungen, die zumeist aus Plastikmaterialien bestehen, sind vielfach undicht und jedenfalls in den allermeisten Fällen zu erneuern. Türen und Elektroinstallationen sind häufig weiterzuverwenden, doch ebenfalls partiell erneuerungsbedürftig. Der Sachverhalt wurde ausführlich im zweiten Kapitel (im Zusammenhang mit Tabelle 2.2) diskutiert.

Angesichts dieser Verhältnisse erscheint es ratsam, die Privatisierung zugunsten der Mieter mit der Sanierung der Wohnungen zu verbinden. Eine solche Verbindung ist zwar nicht unbedingt erforderlich, denn im Prinzip läßt sich Eigentum auch an der existierenden Altsubstanz begründen. Indes legen es die Koordinationsprobleme innerhalb größerer Eigentümergemeinschaften, die den Regeln des Wohnungseigentumsgesetzes (WEG) unterworfen sind, nahe (Abschnitt VII dieses Kapitels), die Sanierung im Zusammenhang mit der Privatisierung vorzunehmen. Die Treuhand-Politik, nach der die Sanierung von Industriebetrieben durch die neuen Eigentümer zu erfolgen hat, ist jedenfalls beim Wohnungsbestand nicht in dieser Form anzuwenden. In Fällen, bei denen die Käufer (Mieter) steuerliche Möglichkeiten wahrnehmen wollen, ist freilich auch eine Veräußerung vor Sanierung denkbar. Dann sollte aber eine einvernehmliche Regelung in den Kaufverträgen enthalten sein.

**6405** Häufig wird darauf verwiesen, daß die Restlebensdauer von Platten- und Blockbauten zu gering sei, um einen Verkauf an die Mieter verantworten zu können. Auch seien die Wohnungen in einem so schlechten Zustand, daß sich eine Sanierung nicht mehr lohne, und überhaupt lasse es die Struktur der Mieter von Billigwohnungen nicht zu, eine Privatisierung zugunsten der Mieter ernsthaft zu betreiben. Diese Bedenken konnten durch die Gespräche der Kommission vor Ort weitgehend ausgeräumt werden.

Die Skepsis bezüglich einer zu geringen Restlebensdauer wurde von den Sachverständigen nicht geteilt. Nach einer gründlichen Instandsetzung, die Dach und Fassade umfaßt, kann mit einer Restlebensdauer von durchschnittlich mehr als 50 Jahren gerechnet werden. Das ist ein hinreichend langer Zeitraum, um eine Privatisierung politisch verantworten zu können.

**6406** Wichtiger als ein etwaiges Problem der Restlebensdauer sind die Kosten der Instandsetzung und der Modernisierung. Die Sanierungskosten im Platten- und Blockbau sind gut kalkulierbar, denn es gibt mittlerweile einen breiten Markt für Leistungen des Baugewerbes und Ausbaugewerbes.

Tabelle 6.5 gibt eine Übersicht über die realisierten oder geschätzten Quadratmeterkosten für mehr oder weniger umfassende Sanierungsmaßnahmen. Die Sanierungen umfassen in der Regel die Erneuerung des Daches, der Außenfassade, der Fenster, sämtlicher Be- und Entwässerungsleitungen, der Außentüren und der Flure. Die Angaben der Tabelle zeigen, daß die Neubaukosten durch die Sanierungen ganz erheblich unterschritten werden können. Selbst qualitativ anspruchsvolle Vollsanierungen, wie sie in Halle-Neustadt durchgeführt wurden, kosten nur etwa halb so viel wie Neubauten im Sozialen Wohnungsbau. Zu den notwendigen Sanierungen gehört freilich auch die Schaffung von Parkmöglichkeiten. Außerdem ist eine Verbesserung der privaten und öffentlichen Infrastruktur erforderlich (zweites Kapitel).

**6407** Trotzdem gibt es Skepsis hinsichtlich des Interesses der Mieter an einer Privatisierung der Geschoßwohnungen. Es wird geltend gemacht, daß sich das Interesse an Wohneigentum vornehmlich auf Eigenheime und nicht so sehr auf Geschoßwohnungen erstreckt. Erfahrungen bei der Privatisierung in Großbritannien wie auch beim Privatisierungsversuch der Neuen Heimat stützen anscheinend eine solche Einschätzung. In den neuen Ländern kommen jedoch spezifische Gründe zusammen, die ein anderes Bild vermitteln.

Tabelle 6.5:

**Übersicht über Sanierungskosten**

| Kosten pro m² Wohnfläche | Objekte |
|---|---|
| 300 DM bis 600 DM | Plattenbau, Annaberg-Buchholz. Nur Außentüren, neue Fenster, neue Heizung, Kellerfenster, Außenhaut. Realisiertes Vorhaben. |
| 900 DM | Plattenbau, Halle-Neustadt GWG, (Besichtigung durch Kommission) Einfachsanierung, aber einschließlich Bad-Innensanierung. Ohne Trittschall. Keine Änderung der Raumaufteilung. Keine Sanierung der Elektrik. Fugen zwischen Deckenplatten nicht geschlossen. Realisiertes Vorhaben. |
| 900 DM | Blockbau, Leipzig, 267 Wohnungen der GWB, durch Leonberger saniert. Realisiertes Vorhaben. |
| 950 DM | Blockbau, Leipzig, Bernburger Str., 300 Wohnungen der GWB. Sanierung inklusive Elektrik. Gutachten GEWOS. |
| 1 050 DM | Wie oben, aber vermuteter Preis für Plattenbau, Einfachsanierung. Gutachten GEWOS. |
| 1 380 DM | Plattenbau, ehemalige „Russenwohnungen", Halle-Neustadt, Fa. Allboden. (Besichtigung durch Kommission) Komplettsanierung einschließlich neuer Heizung, neuer Elektrik, überdachtem Eingang, Umbau des Balkons zum Wintergarten mit neuem Tragegerüst für Balkon, Verlegung der Küche, Vergrößerung des Wohnzimmers, Einbau eines Aufzugs, Erneuerung des Bades, der Zimmertüren etc. Sanierung unter finnischer Leitung durch ortsansässige Subunternehmer. Die Sanierung der Außenanlagen würde zusätzlich 50 DM pro m² kosten. Von den Kosten entfallen etwa 200 DM pro m² auf den Aufzug. Realisiertes Vorhaben. |
| unter 2 000 DM | Kosten einer Komplettsanierung einschließlich Fahrstuhl in Leipzig. Gutachten GEWOS. |

Quelle: Eigene Erhebungen

Zu DDR-Zeiten war es ein Privileg, in Plattenbauten wohnen zu dürfen. Sie galten unter anderem wegen ihres besseren Heizsystems und des ursprünglich besseren Zustandes gegenüber Altbauten aus der Vorkriegszeit als vorzugswürdig. Auch nach heutigen Beurteilungsmaßstäben weisen die Plattenwohnungen, wenn man sie saniert, einen hohen Standard auf. Außerdem dürfen die Bewohner damit rechnen, daß das Wohnumfeld durch die nötigen Infrastrukturinvestitionen aufgewertet wird (Ziffern 2405f.). Wichtig ist außerdem, daß sich die Sozialstruktur der Mieterschaft ganz wesentlich von der Struktur in westdeutschen Großsiedlungen unterscheidet. Auch die „Intelligenz", wie sie genannt wurde, bezog die Plattenwohnungen. All dies wirkt zusammen und schafft den Plattenwohnungen einen Ruf, der Beobachter aus dem Westen erstaunt, durch Befragungen aber immer wieder belegt wird. Diese gegenwärtigen Bewertungen können zwar nicht als stabile Prognosegrundlage für mittelfristiges Handeln herangezogen werden. Denn sobald sich die Wohnungsmarktverhältnisse ändern und die einkommensstärkeren Mieter zum Beispiel in Eigenheime umziehen können, dürften sich auch die bisherigen Einstellungen gegenüber Plattenbauten, insbesondere in Hochhausform deutlich verändern. Jedoch gibt es noch weitere Gründe, die auch für die Zukunft erwarten lassen, daß viele Haushalte ihren Entschluß zum Erwerb von Wohneigentum in der gewohnten Nachbarschaft umsetzen wollen, solange eine hinreichend große Anzahl von Haushalten in den Plattenwohnungen bleiben, die ein gutes Wohnimage prägen.

Für zahlreiche Haushalte entspricht die Plattenwohnung auch ihren künftigen Wohnbedürfnissen besser als ein Einfamilienhaus, so zum Beispiel für Alleinstehende und ältere Ehepaare, deren Kinder den Haushalt verlassen haben oder bald verlassen werden.

Im übrigen wird die Bereitschaft zum Erwerb bei günstigem Preis nicht ausbleiben. Dies ist ein Argument, das gerade für junge Familien mit Kindern wichtig sein könnte, deren finanzielle Möglichkeiten einen Eigenheimerwerb auf längere Sicht ausschließen.

**6408** Trotz dieser positiven Grunddaten gibt es eine Reihe von Gründen für eine zunächst zurückhaltende Einstellung mancher Mieter, die zum Teil durch Aufklärung zu überwinden sind, zum allergrößten Teil aber bei der derzeit bestehenden Unsicherheit des Rentabilitätsvergleichs zwischen Miete und Eigentum liegen. In Halle-Neustadt bereitete es zwar keine Schwierigkeiten, vollsanierte Plattenbauten für mehr als 2 300 DM pro Quadratmeter zu verkaufen. Indes waren diese Wohnungen bereits „freigezogen" und konnten in einer besonderen Knappheitssituation angeboten werden. Um eine Privatisierung zugunsten der Mieter erfolgreich durchzuführen, muß die Eigentumswohnung unter Rentabilitäts- und Belastungsgesichtspunkten mit

den tatsächlich zu zahlenden Mieten konkurrieren können. Im dritten Kapitel hat die Kommission das Problem der adäquaten Mietenpolitik bereits diskutiert. Der nachfolgende Abschnitt berichtet über eine Modellrechnung zum Belastungsvergleich zwischen Kauf und Miete.

# V. Eine Modellrechnung

**6501** Die Privatisierung zugunsten der Mieter verspricht dann erfolgreich zu sein, wenn sie die Sanierung mit der Privatisierung verbindet, zu erträglichen Belastungen führt und im Vergleich zur Miete rentabel ist. Die Kommission hat eine große Zahl von Modellrechnungen durchgeführt, um diese Aspekte zu quantifizieren.

**6502** Eine typische Rechnung ist die folgende: Der Mieter erwirbt seine Wohnung im Jahre 1994 zum Preis von 600 DM pro Quadratmeter Wohnfläche und ist in der Lage, einen Preisnachlaß von 200 DM in Anspruch zu nehmen. Die Sanierung wird von der Wohnungsunternehmung vorgenommen. Da es sich um eine Sanierung mittleren bis höheren Umfangs handelt, liegen die Sanierungskosten bei 1 000 DM pro $m^2$. Der Gesamtpreis beträgt also netto 1 400 DM pro $m^2$ oder, wenn eine typische Wohnung von 60 Quadratmetern Wohnfläche unterstellt wird, 84 000 DM. In diesem Preis ist ein rechnerischer Bodenwert von 12 000 DM enthalten.

Es wird ein Haushalt betrachtet, der über das ostdeutsche durchschnittliche Bruttoeinkommen des Jahres 1993 verfügt (30 000 DM). Zu dem Haushalt gehören zwei Erwachsene, die zum Ehegattensplitting berechtigt sind (Grenzsteuersatz dann 21 vH), und zwei Kinder, die über einen Zeitraum von acht Jahren zum Abzug des Baukindergeldes in Höhe von 1 000 DM pro Kind und pro Jahr von der Steuerschuld berechtigen. Der Haushalt kommt in den Genuß der derzeitigen Grundförderung gemäß § 10e EStG, nach der er vier Jahre lang 6 vH der Anschaffungskosten der Wohnfläche und 3 vH des anteiligen Bodenwertes sowie weitere vier Jahre 5 vH bzw. 2,5 vH dieser Beträge von seiner steuerlichen Bemessungsgrundlage abziehen darf. Es wird angenommen, daß der Steuertarif einer Realindexierung unterliegt.

Das Wohnungsunternehmen nimmt zur Finanzierung der Sanierungskosten einen zinsverbilligten Kredit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Anspruch, der mit allem Nutzen und allen Lasten dem Erwerber übertragen wird. Der Kreditrahmen von 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche wird voll ausgeschöpft. Der Zinssatz für diesen Kredit beträgt 5 % für die ersten zehn Jahre und gleicht dann dem Kapitalmarktzins. Die Tilgung beginnt nach 5 Jahren und ist nach einer Gesamtlaufzeit von 25 Jahren abgeschlossen.

Der betrachtete Modellhaushalt verfügt über ein Eigenkapital in Höhe von 10 vH des Bruttokaufpreises vor Gewährung des Preisnachlasses, also über 9 600 DM. Dieser Wert liegt in der Größenordnung der durchschnittlichen Spareinlagen der ostdeutschen Haushalte, die im Jahre 1993 knapp 10 000 DM betrugen. Nach Berücksichtigung des KfW-Kredits in Höhe von 30 000 DM verbleibt ein Finanzierungsbetrag von 44 400 DM, der durch ein Annuitätendarlehen zu 7,5 % Zinsen und 1 % Tilgung, welches nach 30 Jahren zur Rückzahlung führt, abgedeckt wird.

Um bewußt vorsichtig zu kalkulieren, wird unterstellt, daß die Wohnung nach der Vollsanierung eine Restlebensdauer von nur 40 Jahren hat. Während dieser Zeitspanne fallen laufende Instandhaltungskosten an, wie sie auf der Basis westdeutscher Werte geschätzt werden können. Die Kosten betragen im ersten Jahr 18,12 DM pro $m^2$ und steigen mit einer jährlichen Rate von 3,5 vH an.[1]) Im Jahr 1995 betragen die Verwaltungskosten 7,50 DM pro $m^2$; auch sie steigen mit einer Rate von 3,5 vH p. a.

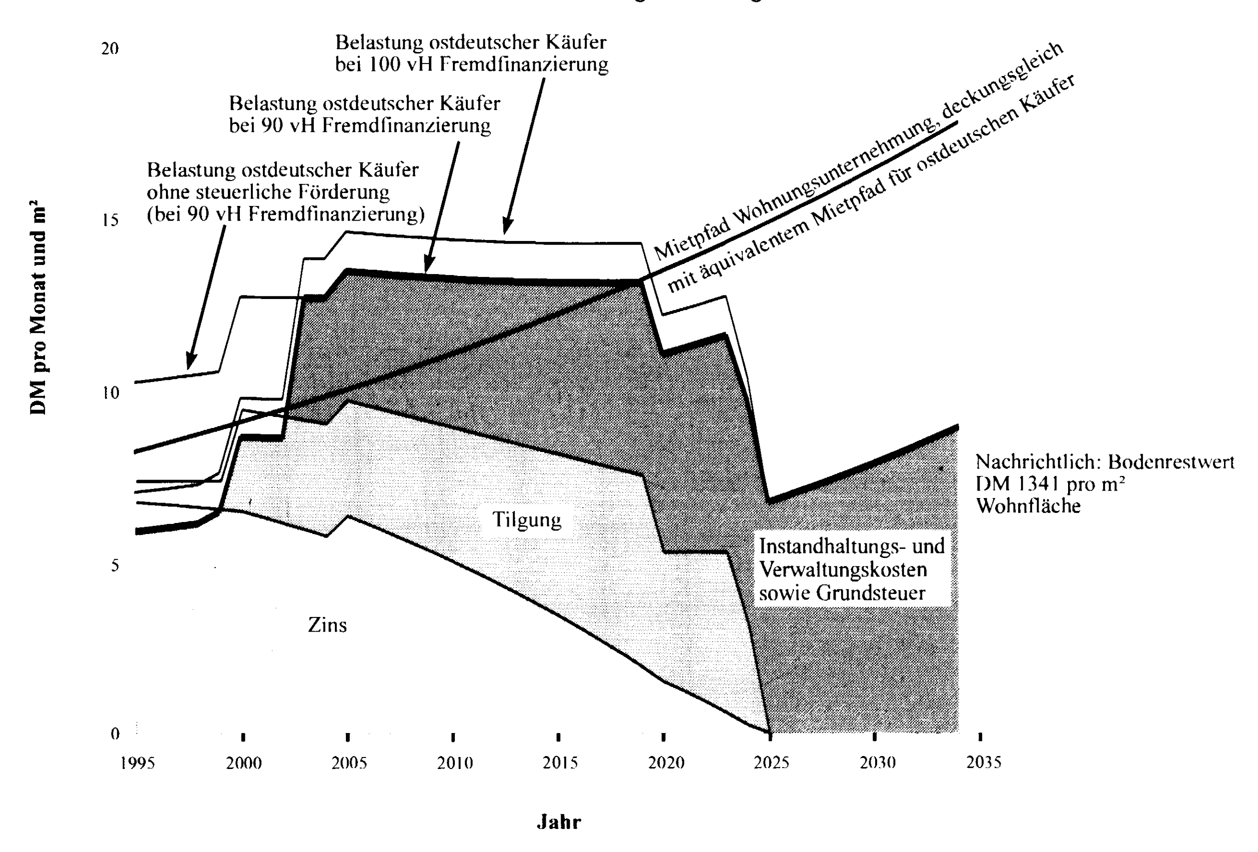
**6503** Die Abbildung 6.1 illustriert das Ergebnis der Berechnungen. Ohne Berücksichtigung der steuerlichen Förderung würde der zeitliche Verlauf der Belastung mit Zins-, Tilgungs- und Instandhaltungskosten durch die Obergrenze der schattierten Fläche angegeben. Die anfängliche Belastung würde bei etwa 10,20 DM pro Quadratmeter und Monat liegen. Mit der steuerlichen Förderung reduziert sich die Belastung in den ersten acht Jahren, wie es durch den fett gedruckten Pfad veranschaulicht wird. Die tatsächliche monatliche Belastung liegt anfangs bei 5,90 DM pro $m^2$, steigt aber in den Folgejahren stark an und erreicht mit 13,40 DM im zehnten Jahr ein Maximum. Sie nimmt danach wieder allmählich ab. Zwar ist die Belastung aus den Annuitätendarlehen konstant, doch führt die Tilgung des KfW-Kredits zu einem kontinuierlich abnehmenden Schuldendienst. Der KfW-Kredit wird im Jahre 2019 und das Annuitätendarlehen im Jahre 2024 zurückgezahlt sein.

Zum Vergleich enthält das Diagramm einen mit einer konstanten Jahresrate von 2 vH wachsenden Mietpfad. Er gibt den zeitlichen Verlauf der Miete an, bei der ein Wohnungsunternehmen, das über die

[1]) Der Barwert der Instandhaltungskosten gleicht dem tatsächlichen Wert, der im westdeutschen Sozialen Wohnungsbau für die ersten 40 Jahre Lebensdauer einer im Jahre 1994 vorgenommenen Investition erwartet werden kann, wenn die Preissteigerungsrate der Instandsetzungsarbeiten 3,5 vH p. a. beträgt und das Zeitraster der Instandhaltungsarbeiten sich wie bei früheren Investitionen einstellt. Der Durchschnittswert der im Querschnittsvergleich ermittelten Instandhaltungskosten der ein- bis vierzigjährigen Sozialwohnungen, der der im Text beschriebenen Modellrechnung zugrunde liegt, beträgt in Preisen von 1995 1,83 DM pro Monat und Quadratmeter.

Abbildung 6.1:

**Rentabilität und Belastung beim Eigentumserwerb**




Daten der Modellrechnung: wie zu Tabelle 3.4 bei Plattenbau mit einem Investitionsaufwand von 1 000 DM/m²; Größe der Wohnung 60 m²; für den ostdeutschen Käufer gelten folgende Annahmen:
Preisnachlaß i. H. v. 200 DM pro m²; acht Jahre Grundförderung gem. § 10e EStG und Baukindergeld (2 Kinder) gem. § 34f EStG; 10 vH Eigenkapital; Rest KfW-Kredit und Annuitätendarlehen mit Kapitaldienst von 8,5 %.

Möglichkeit des Verlustausgleichs mit anderen Einkünften verfügt und sich zu 25 vH mit Eigenkapital finanziert, gerade auf seine Kosten kommt. Es handelt sich um jenen Typus von Unternehmen, das im dritten Kapitel, Abschnitt III und im fünften Kapitel, Abschnitt III bereits beschrieben wurde. Die vergleichsweise niedrige Mietsteigerungsrate von nur 2 vH war im Hinblick auf das Investitionsrisiko als plausibel angesehen worden.

Zugleich (aus faktischen, nicht aus logischen Gründen) gibt der Pfad einen *äquivalenten Mietpfad* für den ostdeutschen Käufer an. Der äquivalente Mietpfad ist dadurch definiert, daß der Käufer unter Rentabilitätsgesichtspunkten gerade indifferent zwischen Kauf und Anmietung der Wohnung sein müßte. Der Barwert dieses Pfades ist gerade gleich dem Barwert der Belastungen des Mieters einschließlich der entgangenen Zinsen auf sein eingesetztes Eigenkapital. Der äquivalente Mietpfad würde mit dem tatsächlichen Belastungspfad zusammenfallen, wenn dem eigenkapitallosen Erwerber in beliebiger Höhe Aufwendungsdarlehen zum Zinssatz von 7,5 % zur Verfügung stünden, mit Hilfe derer er den „Belastungsbuckel" über die Zeit verteilen kann.

Die Anfangsmiete des äquivalenten Mietpfades ist der adäquate Vergleichsmaßstab für die Beurteilung der Rentabilität des Wohnungskaufs. Wenn nämlich erwartet werden kann, daß die Marktmiete, die für ähnliche Wohnungen zu zahlen ist, ebenfalls mit 2 vH wächst, so lohnt sich der Kauf für den Mieter genau dann, wenn die Anfangsmiete des äquivalenten Mietpfades unter der Marktmiete des Jahres 1995 liegt. Die Anfangsmiete des äquivalenten Mietpfades beträgt bei der Modellrechnung 8,20 DM pro Quadratmeter und Monat.

Es ist darauf hinzuweisen, daß die Modellrechnung nur ein spezielles Beispiel erfaßt und im übrigen, was die Interpretation für Prognosezwecke betrifft, davon ausgeht, daß die Mieten, wie im dritten Kapitel empfohlen, freigegeben werden. Ohne eine Mietfreigabe wird die Modernisierung nicht im gewünschten Umfang durch private Investoren vorgenommen werden können. Soweit es um die Mietgestaltung kommunaler Wohnungsunternehmen geht, ist selbst bei einer Mietfreigabe keine Prognose möglich.

**6504** Der Modell-Vergleich zeigt, daß mit der Summe der zur Verfügung stehenden Fördermaßnahmen und dem Preisnachlaß in Höhe von 200 DM pro m² dem Mieter ein attraktives Privatisierungsangebot

unterbreitet werden kann. Sogar ein gewerbliches Unternehmen, das über unbeschränkte Möglichkeiten des Verlustausgleichs verfügt und selbst keine Sondergewinne über die normale Eigenkapitalverzinsung hinaus erwirtschaftet, wäre nicht in der Lage, einen unter Rentabilitätsgesichtspunkten für den Mieter besseren Mietvertrag anzubieten. Bedenkt man, daß gerade die kommunalen Wohnungsgesellschaften der neuen Länder zunächst über keine nennenswerten Möglichkeiten des Verlustausgleichs verfügen, daß also die tatsächlich angebotenen Mietverträge eher höher liegen als der Mietpfad der über vollen Verlustausgleich verfügenden Wohnungsunternehmung, dann zeigen sich eindeutige Vorteile für den Mieter, der sich entschließt, seine eigene Wohnung nach der Sanierung zu übernehmen.

Diese Aussage muß nur geringfügig modifiziert werden, wenn die Liquiditätsbelastung berücksichtigt wird. Sogar im Jahr der höchsten Belastung (2005) muß der Mieter nur genausoviel für Zins, Tilgung, Verwaltung, Instandsetzung und Grundsteuer zahlen, wie er Miete an ein Unternehmen ohne Verlustausgleichsmöglichkeiten zahlen müßte. Und nur zwischen den Jahren 2002 und 2019 wäre die Belastung höher als unter den denkbar günstigsten, aber eben nicht zu erwartenden Mietbedingungen. Vor und nach diesen Jahren ist die Belastung niedriger.

**6505** Welcher Anreiz zum Wohnungserwerb tatsächlich gegeben ist, hängt von der Plausibilität der Annahmen der Modellrechnung ab. Es wurden deshalb auch Modellvariationen mit alternativen Einkommenshöhen durchgerechnet. Da der Wert der Förderung nach § 10 e EStG mit steigendem Einkommen zunimmt, sinkt der äquivalente Mietpfad. Der Effekt ist aber nicht sehr stark. Unterstellt man statt eines Einkommens von 30 000 DM p. a. eines von 100 000 DM, so beträgt die äquivalente Anfangsmiete statt 8,20 DM pro $m^2$ nur 7,90 DM pro $m^2$, und bei einem Einkommen von 20 000 DM liegt die äquivalente Anfangsmiete in der Höhe von 8,70 DM pro $m^2$.

**6506** Ein stärkerer Einfluß geht hingegen von einer Variation des Zinssatzes und der Steigerungsrate der Mieten und Instandhaltungskosten aus. Tabelle 6.6 gibt einen Überblick über die Ergebnisse. Es zeigt sich, daß die äquivalente Anfangsmiete bei den untersuchten Variationen dieser Einflußgrößen im Bereich zwischen 7,40 DM und 9,90 DM schwankt. Auch wenn nicht mit steigenden Mieten gerechnet werden könnte, würde sich angesichts der Qualitätsverbesserung, die mit der Sanierung erzielt wird, eine attraktive äquivalente Anfangsmiete in der Höhe von 9,40 DM pro Quadratmeter Wohnfläche ergeben.

Tabelle 6.6:

**Die äquivalente Anfangsmiete pro Quadratmeter und Monat in DM bei alternativen Annahmen**

| Kalkulatorische Steigerungsrate der Mieten | Zinssatz | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 7,0 % | 7,5 % | 8,0 % | 8,5 % |
| 0 vH | 9,10 | 9,40 | 9,60 | 9,90 |
| 1 vH | 8,50 | 8,70 | 9,00 | 9,30 |
| 2 vH | 7,90 | 8,20 | 8,40 | 8,70 |
| 3 vH | 7,40 | 7,60 | 7,80 | 8,10 |

Daten der Modellrechnung: Wie zu Abbildung 6.1 und in Ziffer 6502 beschrieben.

## VI. Privatisierungsbüros

**6601** Die Privatisierung zugunsten der Mieter kann nicht gegen den Willen der Betroffenen geschehen. Nach 40 Jahren Sozialismus ist es nicht verwunderlich, wenn viele Mieter der Idee, Eigentum an ihrer Wohnung erwerben zu sollen, skeptisch gegenüberstehen. Man hat keine Erfahrung, welche Vorteile sich mit dem Eigentumserwerb verbinden, und die Scheu, zum Zwecke des Eigentumserwerbs Schulden auf sich zu nehmen, ist weit verbreitet. Der Mangel an Wissen über wohnungswirtschaftliche Zusammenhänge im allgemeinen und Investitionskalküle im besonderen läßt manche Entscheidung zu Lasten einer ausreichenden Zukunftsvorsorge ausfallen.

Besondere Wissensdefizite bestehen hinsichtlich der staatlichen Förderungsmöglichkeiten und der Finanzierungsangebote der Bausparkassen und Banken. Die marktwirtschaftlichen Gepflogenheiten, nach denen Kreditverträge, die den Schuldner langfristig binden, geschlossen werden, sind in den neuen Ländern häufig noch nicht geläufig. Man hat kaum Beispiele aus dem Freundes- oder Kollegenkreis, von

denen man lernen könnte. Das Risiko der Investition erscheint vielen Haushalten zu hoch, um ein Engagement zu wagen. Einerseits können sie unsichere Mietbelastungen gegen sichere Zins- und Tilgungslasten eintauschen. Andererseits tragen sie ein hohes Kapitalrisiko, das durch nicht unerhebliche Schwankungen in der Höhe der Immobilienpreise entsteht. Die Beratung kann helfen, die Chancen und Risiken besser zu beurteilen.

**6602** Angesichts dieser Verhältnisse ist es ratsam, die Mieter über die Chancen und Risiken der Privatisierung durch ständig besetzte Privatisierungsbüros, die in den betroffenen Siedlungen eingerichtet werden, aufzuklären. In Halle-Neustadt hat man mit einer ähnlichen Einrichtung sehr gute Erfahrungen gemacht. Die Beratungsbüros könnten von der Gemeinde eingerichtet werden oder im Auftrag der Gemeinde tätig werden. Auch könnten Banken und Bausparkassen wichtige Hilfestellungen leisten.

Die kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Genossenschaften kommen als Beratungsinstanzen weniger in Frage. Die Gespräche der Kommission haben gezeigt, daß sie einer Privatisierung zugunsten der Mieter häufig eher ablehnend gegenüberstehen. Sollte sich zeigen, daß diese Unternehmen die Privatisierung zu unterlaufen versuchen, so müßten die Kommunen ohnehin in Erwägung ziehen, die zu privatisierenden Bestände gesonderten Privatisierungsträgern zuzuweisen, von denen ein Interesse am erfolgreichen Verkauf erwartet werden kann. Entsprechende Gesellschaften haben ein geschäftliches Interesse an der Finanzierung des Eigentumserwerbs. Auch verfügen sie möglicherweise über das Potential an Fachkräften, das für eine flächendeckende Beratungstätigkeit nötig ist.

## VII. Eigentumswohnungen im komplexen Wohnungsbau

**6701** Bei der Privatisierung von komplexen Wohnungsbauten, wie sie die Platten- und Blockbauten darstellen, gibt es das Problem, daß große Eigentümergemeinschaften entstehen, deren Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit an Praktikabilitätsgrenzen stoßen kann. Daher stellt sich die Frage, inwieweit das Instrumentarium des geltenden WEG solchen Praktikabilitätserfordernissen Rechnung trägt bzw. inwieweit es geändert werden muß. Mit abgeschwächter Dringlichkeit stellt sich diese Frage auch für die alten Länder.

Die Anforderungen, die vom Rechtsverkehr an eine vergemeinschaftete Wohnungseigentumsposition gestellt werden, lassen sich im wesentlichen in vier Bereiche zusammenfassen:

- Fungibilität (Veräußerbarkeit am Markt),
- Haftung nach außen (heranziehbare Haftungsgrundlage für Lasten des einzelnen und der Gesamtheit),
- Beleihbarkeit (heranziehbare Sicherheit für Kreditfinanzierung),
- Organisation (handhabbare Geschäftsführung im Innen- bzw. Vertretung im Außenverhältnis).

**6702** Hinsichtlich der ersten drei Bereiche muß anerkannt werden, daß das Wohnungseigentumsrecht bereits in seiner jetzigen Form nicht nur den Anforderungen des Rechtsverkehrs auch mit Blick auf den komplexen Wohnungsbau gerecht wird, sondern auch den herkömmlichen vergesellschafteten Eigentumsformen überlegen ist. Das Faktum, daß bei bloßen Gesellschaftsanteilen die Verknüpfung mit einer individuellen Wohnung fehlt, erschwert die Fungibilität beträchtlich und läßt die Beleihbarkeit rasch an praktische Grenzen stoßen. Daß letzteres auch für einen Erwerber gilt, beeinträchtigt die Marktgängigkeit des Anteils zusätzlich. Der Mangel an individueller Verknüpfung mit einer Wohnung hat auch zur Folge, daß es dem Miteigentümer an der rechtlichen Möglichkeit fehlt, Eigenbedarf geltend zu machen. Haftungsrechtlich läßt die jüngere Rechtsprechung die Wohnungseigentumsgemeinschaft in Gestalt einer „BGB-Gesellschaft mit beschränkter Haftung" zu, die es der Sache nach ermöglicht, das Haftungsrisiko auf die Wohnung als Haftungsgegenstand zu beschränken.

An seine Grenzen dürfte das geltende Wohneigentumsrecht im komplexen Wohnungsbau lediglich in seinen Organisationsstrukturen stoßen, so daß insbesondere für diesen Bereich darüber nachgedacht werden muß, es durch eine Ergänzung um gesellschaftsrechtliche Elemente flexibler zu gestalten. Dies gilt sowohl im Innen- wie im Außenverhältnis.

**6703** Das geltende WEG unterscheidet im Innenverhältnis der Miteigentümer in bezug auf das Gemeinschaftseigentum zwei Ebenen:

- die Ebene der „Vereinbarung" (auch: Gemeinschaftsordnung), in der die Eigentümer ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten über die gesetzlichen Rahmenbestimmungen hinaus festlegen (§ 10 I WEG), wobei eine solche Festlegung, gewissermaßen als „Satzung" der Wohnungseigentümergemeinschaft, der Einstimmigkeit bedarf und prinzipiell auch nur einstimmig geändert werden kann.
- die Ebene des „Beschlusses" (§ 21 III WEG), der unterhalb der Vereinbarung angesiedelte Verwaltungsfragen betrifft und einer Mehrheitsentscheidung unterliegt.

Allerdings gehen die Agenden der „Vereinbarung" und der „Beschlußfassung" häufig ineinander über (z. B. unterliegen Fragen der Instandsetzung der Be-

schlußfassung, Fragen der Modernisierung bzw. der „baulichen Veränderung" einer Vereinbarung), so daß sich als praktisches Hauptproblem immer wieder die Frage stellt, mit welchen Mehrheiten zu beschließen ist und wie das Mehrheits- bzw. Einstimmigkeitserfordernis bei einer wachsenden Zahl von Wohnungseigentümern erreichbar ist.

Generell auf das Einstimmigkeitsprinzip zugunsten eines Mehrheitsprinzips zu verzichten, ist kaum sinnvoll, da dies für jeden einzelnen Wohnungseigentümer mit dem Risiko verbunden ist, von Pflichten betroffen zu werden, über die er nicht mehr selbst bestimmen kann. Ein solches Risiko ist nicht nur verfassungsrechtlich problematisch (Vertrauensschutzprinzip; Art 14 GG), sondern beeinträchtigt auch die Marktgängigkeit der Eigentumswohnung.

**6704** Ein derartiger genereller Verzicht ist allerdings auch nicht notwendig. Zum einen können Wohnungseigentümer in ihrer „Vereinbarung" für bestimmte Regelungsgegenstände — wie z. B. die Sanierungsverpflichtung für einen Plattenbau — von vornherein Mehrheitsbeschlüsse als ausreichende Entscheidungsgrundlage vereinbaren. Zum anderen ist nach der Auffassung der Rechtsprechung (BGHZ 95, 140) eine Änderung der Gemeinschaftsordnung aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses zulässig, wenn in ihr ein solcher Änderungsvorbehalt („Öffnungsklausel") vorgesehen ist und wenn die Änderung sachlich begründet und nicht mit unbilligen Nachteilen für Widersprechende verbunden ist.

Damit von dieser Möglichkeit in Zukunft bei der Privatisierung komplexer Wohnungsbauten stärker Gebrauch gemacht werden kann, schlägt die Kommission vor, als Satz 3 des § 10 I WEG folgende Regelung klarstellend aufzunehmen: „Die Änderung oder Aufhebung einer Vereinbarung mit mindestens der in § 25 dieses Gesetzes bestimmten Mehrheit ist zulässig, wenn die Wohnungseigentümer dies vereinbart haben, die Änderung sachlich begründet ist, und einzelne Wohnungseigentümer nicht unbillig benachteiligt werden." Hierdurch würde die Wohnungseigentümergemeinschaft in die Lage versetzt, auf einen Wandel der tatsächlichen Verhältnisse sachgerecht und unkompliziert zu reagieren.

Darüber hinaus wäre zu erwägen, Mehrheitsentscheidungen entsprechend § 10 I 3 WEG generell für die Vornahme von solchen Rechtsgeschäften einzuführen, die sachenrechtliche Rechtsänderungen am Gemeinschaftseigentum zum Gegenstand haben (z. B. Belastung mit einer Dienstbarkeit zur Sicherung von Erschließungsanlagen oder einer entsprechenden Baulast, Grundabtretungen zum Zwecke des Straßenbaus oder zur Durchführung von Grenzbereinigungen zu Nachbargrundstücken). Auch durch solche Geschäfte würden die einzelnen Wohnungseigentümer nicht unbillig benachteiligt, der Vollzug dieser Geschäfte im Grundbuch würde erheblich beschleunigt.

**6705** Unterhalb der Ebene der Eigentümerversammlung agieren bisher — als fakultatives Organ — der Verwaltungsbeirat sowie der Verwalter. Der fakultative Verwaltungsbeirat hat bisher im wesentlichen die Funktion, die Tätigkeit des Verwalters zu beaufsichtigen.

Die Kommission schlägt zunächst vor, die Stellung des Verwaltungsbeirats als Repräsentationsorgan der Eigentümerversammlung auszubauen und damit die Verwaltungstätigkeit zu zentralisieren. Ab einer gewissen Anzahl von Wohnungseinheiten sollte die Einrichtung eines Verwaltungsbeirats zwingend und mit einer bestimmten Mitgliederzahl vorgeschrieben werden. Außerdem sollten diesem Organ kraft Gesetz einzelne Beschlußkompetenzen der Eigentümerversammlung übertragen werden. Lediglich Regelungsgegenstände, die ihrem Inhalt nach durch Vereinbarungen beschlossen werden müssen, sollten der Einstimmigkeits- bzw. Mehrheitsentscheidung der Eigentümerversammlung vorbehalten bleiben.

Probleme bezüglich der Praktikabilität des Wohnungseigentums könnten in Zukunft in der Person des Verwalters entstehen, für den es in Deutschland bisher weder eine Ausbildung noch ein Berufsbild gibt. Bei kleineren Einheiten wird es wie bisher genügen, daß einer der Wohneigentümer diese Funktion selbst übernimmt. Bei der Verwaltung komplexer Wohnungsbauten bestehen für die Person des Verwalters wesentlich höhere Anforderungen, wobei man zunächst abwarten könnte, ob sich nicht eine Berufsgruppe am Markt ausbilden wird, die einem solchen Anforderunsprofil entspricht. Andernfalls wäre daran zu denken, ein Ausbildungssystem einzuführen, wie es beispielsweise für amerikanische Hausverwalter existiert.[1])

**6706** Nicht nur im Innen- sondern auch im Außenverhältnis hat das bisherige Wohnungseigentumsrecht Schwächen. So krankt es an dem Fehlen einer gesetzlichen Vertretungsregelung für Ansprüche aus dem Gemeinschaftseigentum. Nach der jetzigen Rechtslage kann der Verwalter im Namen aller Wohnungseigentümer und mit Wirkung für und gegen sie Ansprüche aus dem Gemeinschaftseigentum gerichtlich und außergerichtlich geltend machen, sofern er hierzu durch Beschluß der Wohnungseigentümer ermächtigt ist (§ 27 II WEG). Wenn man sich dazu entschließt, ab einer gewissen Anzahl von Wohnungseinheiten die Einrichtung eines Verwaltungsbeirats zur Pflicht zu machen und dessen Stellung im Innenverhältnis auszubauen, so ist auch daran zu denken, die Stellung des Verwaltungsbeirats im Außenverhältnis gesetzlich zu formalisieren. Dem Verwaltungsbeirat könnte eine gesetzliche Vollmacht bzw. eine gesetzliche Prozeßstandschaft eingeräumt werden, sei es generell für alle Ansprüche, sei es auf bestimmte Anspruchsgegenstände beschränkt (z. B. Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen und Schadensersatzansprüchen hinsichtlich des Gemeinschaftseigentums). § 27 II WEG könnte darüber hinaus dahingehend ergänzt werden, daß eine rechtsgeschäftliche Bevollmächtigung des Verwalters auch durch den Verwaltungsbeirat erfolgen kann.

**6707** Neben den genannten Verbesserungen des geltenden Wohnungseigentumsrechts selbst ist auch

[1]) Vgl. Harwood und Jacobus, Real Estate Principles, 1983, S. 376—386.

daran zu denken, von vornherein ein höheres Maß an Flexibilität bei der Sanierung und Verwaltung komplexer Wohnungsbauten dadurch zu gewährleisten, daß man Wohnungseigentumsrecht und Genossenschaftsrecht institutionell einander annähert.

Eine solche neue Rechtsform müßte einerseits sicherstellen, daß an der Wohnung selbst Sondereigentum besteht. Sie bliebe also weiter fungibel und könnte vom Eigentümer jederzeit veräußert und vererbt werden. Außerdem wäre der Eigentümer auch steuerlich als solcher zu behandeln, d. h. seine Aufwendungen auf die Wohnung wären nach allgemeinen Grundsätzen bei der Einkommensteuer zu berücksichtigen.

Auf der anderen Seite müßte gewährleistet werden, daß die Verwaltung des Gemeinschaftseigentums und unter Umständen auch von Einzelbereichen des Sondereigentums (Betriebskosten) einem Vorstand übertragen werden kann, der nach Genossenschaftsrecht handeln kann und gewählt wird. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang auf die Novellierung des norwegischen Genossenschaftsrechts hin, wo vergleichbare Überlegungen inzwischen Gesetz geworden sind.

Im übrigen ist vorstellbar, daß einer solchen Gesellschaft nicht nur die Verwaltung des Gemeinschaftseigentums obliegt, sondern sie darüber hinaus im Auftrage der Mitglieder und vielleicht auch mit Unterstützung der Gemeinde und freier Träger soziale Dienste einrichtet (Altenbetreuung, Kindertagesstätten usw.).

## VIII. Zur Rolle der Genossenschaften

**6801** Im Ergebnis von 40 Jahren zentraler Planwirtschaft ist auch im Bereich der genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern eine völlig andere Situation als in den alten Ländern entstanden. So wurde das genossenschaftliche Wohnen in der früheren DDR „zwangsweise verordnet", mit der Folge, daß dort ein erheblich größerer Teil der Bevölkerung in Genossenschaftswohnungen wohnt als im Westen (Tabelle 6.1). Der Bau von Genossenschaftswohnungen wurde in Anlehnung an sowjetische Verfahrensweisen beim Aufbau neuer Großbetriebe in unerschlossenen Regionen vorgeschrieben, wo die Industrieinvestoren auch für die Ansiedlung ihrer benötigten Arbeitskräfte und damit auch für den Wohnungsneubau zuständig waren. Die Großbetriebe und späteren Kombinate in der damaligen DDR (Industrie, Landwirtschaft u. a.) erhielten die Aufgabe, für ihre Belegschaftsmitglieder in ähnlicher Weise neuen Wohnraum selbst zu schaffen.

Trotz der willkürlichen staatlichen Zuordnung der Wohnungssuchenden wurden traditionelle Verhaltensweisen von Genossenschaftsmitgliedern, wie die Mitwirkung in der Selbstverwaltung sowie die Erhaltung und Pflege des Gemeinschaftseigentums einschließlich des engeren Wohnumfeldes, aufrechterhalten und zum Teil weiter entwickelt, was u. a. auch auf Erscheinungen der permanenten Mangelwirtschaft zurückzuführen war. So verwundert es nicht, daß Wohngebäude der Genossenschaften einen besseren Bauzustand und ein besseres Erscheinungsbild aufweisen als die Wohngebäude, die sich im Eigentum des Volkes befanden.

**6802** Älteren Wohnungsgenossenschaften, die schon vor der DDR existierten, wurde in den fünfziger und sechziger Jahren Grund und Boden zu Billigpreisen abgekauft, und es wurden ihnen die Spareinlagen weggenommen. Neu gebildete Wohnungsgenossenschaften erhielten von vornherein kein Eigentum an Grund und Boden. Die geringen finanziellen Beteiligungen (durchschnittlich circa 5 000 Mark) haben auch in Verbindung mit der Erbringung von Eigenleistungen (durchschnittlich nur circa 500 Stunden) keine ausreichende Kapitaldecke gebildet, um aus eigener Kraft den Instandsetzungs- und Modernisierungsstau zu überwinden und sich dem Wohnungsneubau widmen zu können.

Mit dem Einigungsvertrag wurden die Genossenschaften der DDR in Genossenschaften nach bundesdeutschem Recht überführt. Es kann bezweifelt werden, ob diese Überführung in jeder Hinsicht eine glückliche politische Entscheidung war.

**6803** Nach den bisherigen Vorstellungen des deutschen Genossenschaftsrechts handelt es sich bei den Wohnungsgenossenschaften um eine mitgliedschaftlich organisierte Selbsthilfeeinrichtung, welche ihren Mitgliedern das Recht auf eine Versorgung mit Wohnraum gewährt. Eigentum an diesen Wohnungen erlangen die Mitglieder nicht: Eigentümer ist die Wohnungsgenossenschaft als juristische Person. Die einzelnen Mitglieder erlangen vielmehr nur eine Art „Dauerwohnrecht" in gesellschaftsrechtlicher Form.

Trotz ihrer rechtlichen Eigenart wurde auch den Genossenschaften in den neuen Ländern eine Privatisierung von 15 vH ihrer Bestände auferlegt, wenn sie die Vorteile des Altschuldenhilfe-Gesetzes in Anspruch nehmen wollen. Dies ist nicht zu beanstanden. Die meisten Genossenschaften haben auch inzwischen entsprechende Pläne, die in der Summe sogar auf eine Übererfüllung der gesetzlichen Auflage hinauslaufen könnten. Außer der genannten Bedingung des Altschuldenhilfe-Gesetzes spielt dabei wohl das starke Eigeninteresse eine Rolle, durch einen Teilverkauf der Wohnungsbestände genügend Eigenmittel freizubekommen, um die dringend nötige Instandsetzung und Modernisierung der verbleibenden Bestände ins Werk setzen zu können. Die Privilegierung der Mietergenossen bei der Privatisierung sollte in Art und Ausmaß die gleiche sein wie die der Mieter der kommunalen Wohnungsunternehmen.

## Siebtes Kapitel:

# Sozialpolitischer Flankenschutz

**7001** Die Liberalisierung des Wohnungsmarktes wird durchschnittlich zu höheren Mieten führen, und dieses gewiß über das Durchschnittsniveau hinaus, das sich aus der zweiten Grundmietenverordnung ergibt. Der Strukturwandel in der ostdeutschen Wirtschaft bringt eine, gemessen am Westen, beträchtliche Zahl von Umzügen mit hohen subjektiven und objektiven Belastungen mit sich. In den neuen Ländern wird derzeit zwar im allgemeinen ein geringerer Anteil des Einkommens für den Wohnkonsum eingesetzt als im Westen; doch ist nicht ausgeschlossen, daß sich die Verhältnisse für eine gewisse Zeit und für einen erheblichen Teil der Haushalte umkehren.

**7002** Zu rechnen ist wohl auch mit einem schubartigen Nachholen von Mietanpassungen und einer größeren Spreizung der ostdeutschen Mieten: von Mietpreisen in Neubauten und voll modernisierten Altbauten, die den westdeutschen Verhältnissen recht nahe kommen, sie zum Teil derzeit sogar überschreiten, bis zu ausgesprochenen Billigmieten für vorläufig unsanierte Wohnungen in besonders strukturschwachen Regionen, die wahrscheinlich dauerhaft unter dem Niveau entsprechender Mieten im Westen bleiben werden. Indes kann man nicht erwarten, daß die Einkommensstruktur der Menschen der Struktur der von ihnen zu zahlenden Mieten entspricht; Einkommensschwächere werden daher zeitweilig noch in relativ teuren Wohnungen leben.

**7003** Es wird viele Menschen geben, auch solche mit relativ niedrigem Einkommen, die in der gegenwärtigen Phase mit besonders hohen Mietpreisen am freien Markt in für sie besonders günstigen räumlichen Verhältnissen nur eine vergleichsweise teure Wohnung finden oder aber erhebliche Mieterhöhungen als Folge von Modernisierungsmaßnahmen hinnehmen müssen. Da sich die Mieten in bestehenden Mietverträgen (ohne Modernisierung) nur zögerlich an neu vereinbarte Mieten anpassen, haben diese Menschen für längere Zeit eine höhere Miete zu tragen als andere in vergleichbaren Wohnungen. Einkommensschwächere können so in Situationen geraten, in denen sie ohne eine zusätzliche Hilfe schwerlich zurechtkommen. Es ist denkbar, daß das Wohngeld in vielen Fällen nicht ausreicht, um zusammen mit dem sonstigen Einkommen neben der Miete auch im übrigen einen angemessenen Lebensunterhalt zu ermöglichen oder auch nur Not abzuwenden. Die Kommission empfiehlt, dafür eine besondere Vorsorge zu treffen.

## I. Sozialwohnungen und Objektförderung im Dienste des sozialpolitischen Flankenschutzes?

**7101** Ein gewisser Mindestbestand an belegungsgebundenen Wohnungen ist für jene Bevölkerungskreise erforderlich, die auch dann, wenn man ihre monetäre Zahlungsbereitschaft stärkt, nur schwerlich an eine Wohnung herankommen. Für Gruppen, die — aus welchen Gründen auch immer — stigmatisiert sind und von den Vermietern abgelehnt werden, muß Wohnraum bereitgestellt werden, über dessen Belegung behördlich verfügt werden kann. Insofern ist auch in den neuen Ländern ein Bestand an Belegungsbindungen zu sichern. Dieser Bestand darf freilich nicht den größten Teil des den Kommunen zugewiesenen Wohnungsbestandes für sich beanspruchen, jedenfalls dann nicht, wenn es ausreichende Maßnahmen im Rahmen der eigentlichen Subjektförderung gibt. Die Mieten für belegungsgebundene Wohnungen sollten Vergleichsmietenniveau haben und am Wohnungsmarktgeschehen teilnehmen.

**7102** Die neuen Länder sind ermächtigt worden, die Fortdauer der Belegungsbindung für Wohnungen der Wohnungsunternehmen anzuordnen, denen Altschuldenhilfe gewährt wird, und zwar je nach den örtlichen Wohnungsverhältnissen für bis zu 50 vH der Wohnungen. Dem ist im Prinzip zuzustimmen. Allerdings wäre in geeigneter Form dafür zu sorgen, daß daraus nicht eine Aktion wird, den Wohnungsunternehmen dauerhaft auch eine Mietverbilligung (gegenüber dem für die Zukunft vorgesehenen Vergleichsmietensystem) zuzumuten.

Gelegentlich wird sogar gefordert, ein Teil der bei den Kommunen bzw. bei ihren Wohnungsunternehmen verbleibenden Wohnungen solle den Status von Sozialwohnungen erhalten und zu Bewilligungsmieten vermietet werden. In dem beträchtlichen Wohnungsbestand der Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen habe man nun endlich einmal den Fundus zur Verfügung, aus dem die Ansprüche der Sozialwohnungsberechtigten vollständig befriedigt werden können. Die Kommission teilt diesen Standpunkt jedoch nicht.

Sie warnt vielmehr davor, die Wohnungswirtschaft in einen Sektor mit administrierten und einen weiteren mit freien Mieten zu spalten und damit einer Fehlbelegung Vorschub zu leisten. An dieser Stelle müssen die allokativen Funktionen freier Preise nicht wiederholt werden (Ziffern 3201 ff.). Ein Reservat für Mietpreis-Administrationen kann den Gesundungsprozeß der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in qualitativer, quantitativer und raumstruktureller Hinsicht nur behindern. Die Anpassung der Angebotsstruktur an die Nachfragestruktur würde empfindlich gestört und mindestens partiell verfehlt.

Flankenschutz, der auf dem Weg der ostdeutschen Wohnungswirtschaft zum Markt schwerwiegende soziale Härten abwehren soll, ist durchaus geboten. Doch dafür ist ein größerer Bestand an Sozialwohnungen kein geeigneter Baustein. Der von der Kommission befürworteten Konzeption völlig entgegengerichtet sind alle Maßnahmen, die mit einer künstlichen Ermäßigung der Mieten einhergehen. Sozialer Flankenschutz heißt Vermeidung von persönlicher Armut. Und dieses Ziel verlangt, bei den persönlichen Verhältnissen anzusetzen. Daher sind Maßnahmen der sogenannten Subjektförderung vorzuziehen.

## II. Das Sonderwohngeld Ost

**7201** Gegenüber jeder Art von Objektförderung in der Form direkter Subventionen hat das Wohngeld den unschätzbaren Vorteil, daß der Begünstigte einen einklagbaren Rechtsanspruch auf die gesetzlich festgelegten Zahlungen hat und daß diese in Feinabstimmung mit den individuellen Bedürfnissen und Einkommensverhältnissen dosiert werden. Ob das geltende Wohngeldsystem in jeder Hinsicht adäquat ausgestaltet wurde, kann hier dahingestellt bleiben. Die Kommission hat mögliche Reformalternativen im Rahmen des Hauptgutachtens (Ziffern 6225 ff.) diskutiert. Doch ist darüber hinaus zu prüfen, ob und inwieweit es spezifische Notlagen, in die ostdeutsche Haushalte im Zuge des Transformationsprozesses geraten werden, in befriedigendem Maße mildert.

**7202** Es gibt viele Anlässe für plötzlich eintretende, drastische Belastungssprünge. Zunächst einmal sind hier die direkten Folgen der sukzessiven Mieterhöhungen zu nennen, die nach der Vereinigung durch die Rechtsverordnungen der Bundesregierung bewirkt wurden und die sich nach der Mietfreigabe noch weitgehend fortsetzen werden (drittes Kapitel). Hinzu kommen aber viele individuelle Gründe, die mehr oder minder stark mit den Schwierigkeiten des ökonomischen Transformationsprozesses zusammenhängen und insoweit von den Betroffenen nicht zu vertreten sind.

Auf der Einkommensseite ist hier in vielen Fällen der Verlust des Arbeitsplatzes (mitunter nicht nur eines Familienmitglieds) und auf der Ausgabenseite die sprunghafte Anhebung der Mieten (Umlage von 11 vH der Modernisierungskosten) zu bedenken, die mit dem Abbau des riesigen Sanierungsstaus verbunden ist. Auf solche Entwicklungen konnten sich die Bürger in den neuen Ländern nicht ausreichend vorbereiten. Die geringen Einkommen in der Zeit vor der Wende ermöglichten für viele Privathaushalte weder die Bildung nennenswerter Spareinlagen noch die Akkumulation von Sachwerten. Hinzu kommt, daß der Wohnungsmarkt noch nicht so entwickelt ist, daß man im allgemeinen bei Bedarf rasch in billigere Wohnungen umziehen kann.

Die Tatsache, daß selbst normale Wechselfälle des Alltags, die sonst überwiegend der privaten Vorsorge anvertraut sind, für die Menschen in den neuen Ländern in sehr vielen Fällen Anpassungslasten mit sich bringen, denen sie nicht gewachsen sein können, erfordert (für den Übergangsprozeß) gesonderte Regelungen in der Subjektförderung, um die Anpassung sozial verträglich zu gestalten.

**7203** In den neuen Ländern gilt derzeit noch ein besonderes Wohngeldsystem, das im Wohngeldsondergesetz (WoGSoG) geregelt wurde. Dieses System ähnelt dem westdeutschen System, wie es im Wohngeldgesetz (WoGG) festgelegt ist. Es erlaubt jedoch vorerst eine einfachere Methode der Einkommensermittlung und unterscheidet weniger Kategorien als das westdeutsche System. Es ist vor allem insofern unüblich gestaltet, als die Förderungsbeträge auf der Basis von Warmmieten statt von Kaltmieten zu berechnen sind, wie es im Westen der Fall ist. Die Tabelle 7.1 gibt einen Überblick über die Höhe des Wohngeldes bei alternativen Einkommenshöhen und Wohnkosten für ausgewählte ostdeutsche Haushalte.

Insgesamt kamen im Jahre 1993 nicht weniger als 23 vH der Haushalte in den Genuß von Leistungen, die in der Summe circa 3 Mrd. DM betrugen. Die Anpassung des Wohnungsmarktes an marktwirtschaftliche Verhältnisse, die noch lange nicht abgeschlossen ist (drittes Kapitel), wurde durch das Wohngeldsystem erleichtert, ja überhaupt erst ermöglicht.

**7204** Allerdings hat das Sonderwohngeld auch seine Schwächen. Es reagiert nicht auf die spezifische Problematik eines durch den Transformationsprozeß verursachten Belastungssprunges. Das ist auch nicht verwunderlich, denn es ist ähnlich wie das Wohngeld (West) aufgebaut, das auf eine Abfederung von erheblichen Belastungssprüngen nicht angelegt ist. Das Sonderwohngeld behandelt alle Menschen mit gleicher objektiver Belastung gleich, ohne zu berücksichtigen, daß diejenigen, die bis vor kurzem sehr niedrige Mieten zahlen mußten oder die aus anderen Gründen eine abrupte Belastungserhöhung erfahren, ganz besonders große Anpassungsschwierigkeiten haben.

Tabelle 7.1:

**Wohngeld nach dem Wohngeldsondergesetz**

(Angaben in DM pro Monat)

| Wohnkosten | Einkommen | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ein-Personen-Haushalt | | | Vier-Personen-Haushalt | | |
| | 375 | 750 | 1 125 | 875 | 1 750 | 2 625 |
| 150 | 120 | 55 | — | 91 | — | — |
| 300 | 251 | 161 | 62 | 219 | 100 | — |
| 450 | 390 | 272 | 145 | 356 | 205 | 55 |
| 600 | 460 | 327 | 186 | 458 | 283 | 110 |
| 750 | 460 | 327 | 186 | 595 | 388 | 183 |
| 900 | 460 | 327 | 186 | 732 | 493 | 257 |

Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern und wohnungswirtschaftliche Verbände weisen darauf hin, daß Härten für ostdeutsche Haushalte entstehen können, wenn z. B. in einem Wohngebäude eine umfangreiche Modernisierung durchgeführt und die Mieten entsprechend erhöht wurden. Ernst zu nehmen scheint etwa folgender Fall zu sein: Ein Ehepaar lebt in einer Wohnung, in der früher auch die inzwischen erwachsenen Kinder wohnten. Die Miete lag vor der Modernisierung bei circa 400 DM. Aufgrund der Modernisierung ist die Miete zwar stufenweise, doch relativ schnell auf rund 900 DM gestiegen. Das Ehepaar würde gerne in eine kleinere Wohnung ziehen; denn die finanzielle Decke, die ihm nach Erledigung seiner Mietverpflichtung bleibt, ist trotz Wohngeldzahlung im Vergleich zu seiner Ausgangslage sehr schmal geworden. Doch es findet kein passendes Angebot.

**7205** Bei derartigen Mietsprüngen steigt die Belastung eines Haushalts in der Tat in außerordentlichem Umfang, weil die nach dem Wohngeldsondergesetz anrechenbare Höchstmiete durch den Mietensprung weit überschritten wird. Die Tabellen 7.2 und 7.3 sowie die Abbildung 7.1 verdeutlichen dies, letztere anhand von Kurven, die den relativen Rückgang des Resteinkommens (brutto) von Haushalten darstellen. Dabei wird alternativ ein Ein-Personen-Haushalt mit einem Bruttoeinkommen von 1 000 DM (Tabelle 7.2) und ein Vier-Personen-Haushalt mit

Tabelle 7.2:

**Wohngeld und Belastungssprünge eines Ein-Personen-Haushalts mit einem Bruttoeinkommen von 1 000 DM pro Monat**

| Berechnung nach dem Wohngeldsondergesetz | | | | | Berechnung nach dem Wohngeldgesetz | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Die Wohnung hat 35 Quadratmeter Wohnfläche und ist mit Zentralheizung ausgestattet. Der Miete werden daher gemäß § 21 I WoGSoG 0,60 DM pro m² zugerechnet (insgesamt 21 DM). | | | | | Der Haushalt zahlt keine Steuern vom Einkommen, keine Beiträge zur GRV, jedoch Eigenbeträge zur GKV. Die Wohnung wurde 1970 bezugsfertig, ist mit Sammelheizung sowie Bad ausgestattet und liegt in einer Stadt der Mietenstufe IV; die zuschußfähige Höchstmiete beträgt daher 435 DM pro Monat. | | | |
| Bruttoeinkommen | | | | 1 000 DM | Bruttoeinkommen | | | 1 000 DM |
| – 25 vH gem. § 10 III 2 WoGSoG | | | | 250 DM | – 12,5 vH gem. § 17 II 2 WoGG | | | 125 DM |
| Haushaltseinkommen | | | | 750 DM | Haushaltseinkommen | | | 875 DM |
| Miete (DM) | Miete + Zurechnung (DM) | Wohngeld (DM) | Resteinkommen (brutto, DM) | Relative Minderung des Resteinkommens bei einer Mieterhöhung von 200 DM auf die in Spalte 1 genannte Miete (vH) | Miete (DM) | Wohngeld (DM) | Resteinkommen (brutto, DM) | Relative Minderung des Resteinkommens bei einer Mieterhöhung von 200 DM auf die in Spalte 1 genannte Miete (vH) |
| 200 | 221 | 105 | 905 | 0 | 200 | 22 | 822 | 0 |
| 300 | 321 | 188 | 888 | 1,9 | 300 | 78 | 778 | 5,4 |
| 400 | 421 | 244 | 844 | 6,7 | 400 | 133 | 733 | 10,8 |
| 500 | 521 | 327 | 827 | 11,6 | 500 | 156 | 656 | 20,2 |
| 600 | 621 | 327 | 727 | 22,7 | 600 | 156 | 556 | 32,4 |
| 700 | 721 | 327 | 627 | 33,7 | 700 | 156 | 456 | 44,5 |

Tabelle 7.3:

**Wohngeld und Belastungssprünge eines Vier-Personen-Haushaltes (Ehepaar mit zwei Kindern) mit einem Bruttoeinkommen in Höhe von 2 500 DM pro Monat**

| Berechnung nach dem Wohngeldsondergesetz | | Berechnung nach dem Wohngeldgesetz | |
|---|---|---|---|
| Wohnfläche: 60 Quadratmeter; Zentralheizung; Zurechnung zur Miete gem. § 21 I WoGSoG: 0,60 DM pro $m^2$ (insgesamt 36 DM). | | Der Ehemann ist Alleinverdiener; er zahlt Steuern vom Einkommen sowie Beiträge zur GKV und zur GRV; Bezugsfertigkeit der Wohnung: 1970; Sammelheizung und Bad; Wohnort ist Stadt der Mietenstufe IV; zuschußfähige Höchstmiete: 785 DM pro Monat. | |
| Bruttoeinkommen einschl. Kindergeld | 2 500 DM | Bruttoeinkommen einschl. Kindergeld | 2 500 DM |
| | | – Werbungskostenpauschale | 167 DM |
| – Kinderfreibeträge | 200 DM | – Kinderfreibeträge | 200 DM |
| Haushaltseinkommen | 2 300 DM | Haushaltseinkommen | 2 133 DM |
| – 25 vH gem. § 10 III 2 WoGSoG | 575 DM | – pauschaler Abzug (30 vH) | 640 DM |
| Familieneinkommen | 1 725 DM | Familieneinkommen | 1 493 DM |

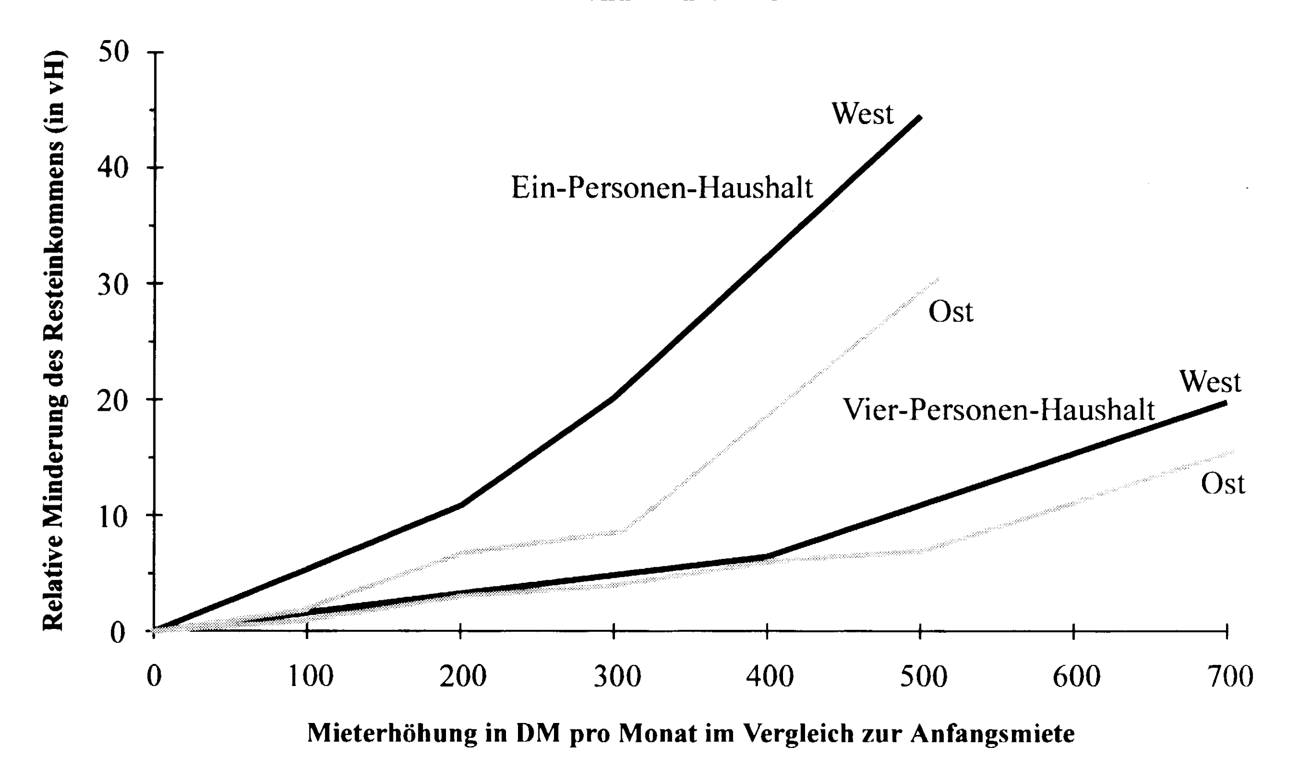
| Miete (DM) | Miete + Zurechnung (DM) | Wohngeld (DM) | Resteinkommen (brutto, DM) | Relative Minderung des Resteinkommens bei einer Mieterhöhung von 400 DM auf die in Spalte 1 genannte Miete (vH) | Miete (DM) | Wohngeld (DM) | Resteinkommen (brutto, DM) | Relative Minderung des Resteinkommens bei einer Mieterhöhung von 400 DM auf die in Spalte 1 genannte Miete (vH) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 400 | 436 | 178 | 2 278 | 0 | 400 | 147 | 2247 | 0 |
| 500 | 536 | 257 | 2 257 | 0,9 | 500 | 211 | 2 211 | 1,6 |
| 600 | 636 | 309 | 2 209 | 3,0 | 600 | 274 | 2 174 | 3,3 |
| 700 | 736 | 388 | 2 188 | 4,0 | 700 | 338 | 2 138 | 4,9 |
| 800 | 836 | 441 | 2 141 | 6,0 | 800 | 402 | 2 102 | 6,5 |
| 900 | 936 | 519 | 2 119 | 7,0 | 900 | 427 | 2 002 | 10,9 |
| 1 000 | 1 036 | 519 | 2 019 | 11,4 | 1 000 | 427 | 1902 | 15,4 |
| 1 100 | 1 136 | 519 | 1 919 | 15,8 | 1 100 | 427 | 1 802 | 19,8 |

einem Bruttoeinkommen von 2 500 DM (Tabelle 7.3) unterstellt. In beiden Fällen handelt es sich um Einkommen, die deutlich unter dem Durchschnitt aller Haushalte der neuen Länder liegen (Tabelle 3.2). Der Ein-Personen-Haushalt zahlt in der Ausgangslage eine monatliche Miete von 200 DM, der Vier-Personen-Haushalt von 400 DM. Berechnet und dargestellt wird die relative Minderung des Brutto-Resteinkommens (Bruttoeinkommen minus Miete plus Wohngeld), wenn die Miete steigt. Dabei bezieht sich jeweils die linke Tabellenhälfte auf ostdeutsche und die jeweils rechte auf westdeutsche Haushalte. Zwar liegt der relative Rückgang des Brutto-Resteinkommens der beiden ostdeutschen Haushalte unter dem vergleichbarer westdeutscher Haushalte. Doch weil gerade in Ostdeutschland mit drastischen Mieterhöhungen zu rechnen ist, ist hier das Problem besonders gravierend.

**7206** Das Wohngeld nach dem Wohngeldsondergesetz kann bis zum 31. 12. 1995 bewilligt werden. In der 2. Jahreshälfte 1995 kommen andere Tabellen (Abbau der Familienfreibeträge) zur Anwendung. Es gibt Bestrebungen, es zu verlängern. Das Gesetz hat indes Schwächen. Es nimmt auf die spezifischen Anpassungsprobleme der neuen Länder noch nicht hinreichend Rücksicht. Die Kommission empfiehlt deshalb, das derzeitige Sonderwohngeld nicht beizubehalten, sondern statt dessen ein neues, ergänzendes Sonderwohngeld einzuführen, das zusätzlich zum normalen Wohngeld gewährt wird.

Abbildung 7.1:

**Relative Änderung der Mietbelastung ausgewählter Haushalte nach den Wohngeldregelungen in West- und Ostdeutschland**




Legende: Das Resteinkommen ist definiert als Bruttoeinkommen — Miete + Wohngeld. Die unterstellten Haushalte entsprechen den in den Tabellen 7.2 und 7.3 dargestellten. Die Anfangsmiete des Ein-Personen-Haushalts beträgt 200 DM, jene des Vier-Personen-Haushalts 400 DM.

## III. Ein neues Sonderwohngeld

**7301** Die Funktion des neuen Sonderwohngeldes sollte in einer Anpassungshilfe bestehen. Das normale Wohngeld wie auch das noch gewährte Sonderwohngeld sind im Prinzip so angelegt, daß sie die Höhe der Mieten und der Einkommen, jedoch nicht deren Änderung zum Fördertatbestand machen. Sie werden permanent weiter gezahlt, wenn sich das Niveau dieser Größen nicht ändert, und es spielt keine Rolle, ob jemand erst kürzlich eine Belastungserhöhung verkraften mußte oder ob diese Erhöhung bereits länger zurückliegt und er die Gelegenheit hatte, sich daran anzupassen. Die Notwendigkeit einer schnellen Anpassung an eine neue Belastungssituation schafft aber häufig gerade die besonderen Probleme, die es zu lindern gilt. Im Laufe der Zeit werden die Betroffenen, unterstützt durch das normale Wohngeld, Wege finden, sich mit der neuen Situation zu arrangieren. Der Wechsel selbst kann aber einen erheblichen Belastungsschock darstellen, der zusätzlich abzufedern ist.

**7302** Zur Linderung der Anpassungsprobleme bei der abrupten Änderung von Mietbelastungen oder Einkommen schlägt die Kommission vor, diese Belastungserhöhung selbst zum Tatbestand für ein zum normalen Wohngeld hinzutretendes Sonderwohngeld zu machen. Als Indikator für die Belastungserhöhung empfiehlt die Kommission den relativen Rückgang des verfügbaren Resteinkommens (pro Kopf). Mit dem verfügbaren Resteinkommen ist jener Betrag gemeint, der dem Haushalt nach Nettomiete (Miete abzüglich Wohngeld) und gesetzlichen Pflichtzahlungen verbleibt. Wenn das verfügbare Resteinkommen eines Haushalts infolge einer Mietsteigerung wesentlich sinkt, sollte ihm ein Teil dieser Minderung erstattet werden. Ähnlich sollte verfahren werden, wenn die Minderung des verfügbaren Resteinkommens durch andere Ereignisse verursacht wird, z. B. durch eintretende Arbeitslosigkeit oder dadurch, daß ein bislang in erheblichem Umfang zum Einkommen des Haushalts beitragendes Haushaltsmitglied den Haushalt verläßt. Dann kann das

verfügbare Resteinkommen (pro Kopf) ebenfalls stark fallen. Ein solches Ereignis kann mit den Folgen einer eventuell gleichzeitig eintretenden Mieterhöhung zu einem Problem kumulieren, das dem betroffenen Haushalt besondere Anpassungsanstrengungen abfordert.

Nicht jeder, dessen Lage sich durch eine bedeutende Mieterhöhung oder anders schmerzhaft verschlechtert, sollte das neue Sonderwohngeld erhalten. Kriterium für die Gewährung des Anspruchs sei, daß der Haushalt vor und nach dem Belastungssprung über ein Einkommen verfügt, das ihn — bei entsprechend hoher Miete — zum Empfang von Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz berechtigt. Im übrigen sollte für die Bemessung des Sonderwohngeldes die effektiv gezahlte Kaltmiete und nicht die zuschußfähige Höchstmiete gemäß dem normalen Wohngeld maßgebend sein.

Das verfügbare Resteinkommen ist als Haushaltseinkommen, wie es nach dem Wohngeldgesetz (§§ 9—17) zu berechnen ist, zuzüglich Familienfreibeträge gemäß § 15 WoGG abzüglich Miete zuzüglich Wohngeld zu verstehen. Es ist zu erwägen, das verfügbare Resteinkommen unter Verwendung der effektiv gezahlten Beträge zur Einkommensteuer und zu den Pflichtversicherungen zu berechnen. Doch sind die dann entstehenden verwaltungstechnischen Schwierigkeiten kaum beherrschbar — jedenfalls solange das bisher übliche Wohngeldsystem gilt. Infolgedessen mag es bei der Berücksichtigung von Steuerzahlungen sowie Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung und gesetzlichen Rentenversicherung durch pauschale Einkommensabzüge bleiben.

**7303** Wie das Sonderwohngeld berechnet werden könnte, wird in der Fußnote 2 an einem Beispiel erläutert.[1]) Wichtig ist, daß sich das Sonderwohngeld aufgrund seiner Konstruktion von selbst wieder abbaut. Dies ist beispielsweise dadurch erreichbar, daß man für eine bestimmte Zeit (etwa 12 Monate) unmittelbar nach dem Belastungssprung die volle Differenz zwischen dem verfügbaren Resteinkommen vor dem Belastungssprung (abzüglich eines „Selbstbehalts") und dem verfügbaren Resteinkommen nach dem Belastungssprung als Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes verwendet und diese danach — durch Multiplikation mit geeigneten Bruchteilen — linear zurückführt. In der ersten Phase der Sonderwohngeldzahlung sollten etwa eintretende Verbesserungen in der wirtschaftlichen Situation des betroffenen Haushaltes unberücksichtigt bleiben. Andernfalls würden die Anreize des Haushaltes, eigene Anstrengungen zur Verbesserung seiner Lage zu unternehmen, möglicherweise zu sehr beschädigt. Dagegen sollten in den Rückführungsphasen Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation in die Berechnung des Sonderwohngelds einfließen. Geringe Belastungssprünge sollen die Zahlung des Sonderwohngelds noch nicht auslösen. Nur Sprünge, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, bedürfen der Kompensation.

Wie die Konstruktion des Sonderwohngelds im einzelnen beschaffen sein könnte, zeigen Beispielsrechnungen, die in Anhang 6 zusammengestellt sind. Präzise Empfehlungen zur Gestaltung des Sonderwohngeldes können erst formuliert werden, wenn klar ist, wie das künftige Normal-Wohngeld in den ostdeutschen Ländern gestaltet ist. Offen sind die Fragen, ab wann in Ostdeutschland das Wohngeldgesetz (West) gelten wird, ob es im Rahmen dieses Wohngeldgesetzes bei der bisher üblichen Ermittlung des Familieneinkommens bleibt und ob etwa in der ganzen Republik ein völlig anderes Wohngeldsystem installiert wird.

**7304** Wesentliche Bestimmungsgründe des Sonderwohngeldes sind politisch festzulegen. Dazu gehört erstens die Höhe der zumutbaren Minderung des verfügbaren Resteinkommens. In diesem Zusammenhang ist auch darüber zu befinden, über welchen Zeitraum (z. B. 12 Monate) Belastungserhöhungen zu einem Belastungssprung zusammengefaßt werden können. Man kann sich ja vorstellen, daß ein Haushalt in kurzen Zeitabständen zwei oder drei Mietsprünge hinnehmen muß. Es könnte unbillig sein, nur jeden einzelnen Mietensprung und seine Folgen für das verfügbare Resteinkommen als Kriterium dafür zu nehmen, ob Sonderwohngeld gezahlt wird oder nicht. Andererseits widerspräche es dem Grundgedanken des Sonderwohngeldes, würde man Belastungssprünge über beliebig lange Zeiträume hinweg zusammenfassen können. Durch politischen Entscheid ist zweitens der Subventionssatz festzulegen. Drittens ist politisch zu klären, über wieviele Phasen das Sonderwohngeld gezahlt wird und wie lang die einzelnen Phasen sind.

Wie immer das Sonderwohngeld in seinen Einzelheiten gestaltet werden mag, so muß das Grundprinzip in jedem Falle gewahrt sein. Es sorgt dafür, daß auch eine drastische Belastungserhöhung nicht nachhaltig verhindert wird. Vielmehr geht es ausschließlich darum, den Zeitpfad der Belastungserhöhung zu glätten. Damit soll der betroffene Haushalt eine Frist be-

---

[1]) Das neue Sonderwohngeld $S$ wird in der Phase $t$ durch den Ausdruck

$$S_t = b \cdot \left(1 - \frac{t-1}{T}\right) \cdot \left[(1-\varepsilon) \cdot R(0) \cdot \frac{N_t}{N_0} - R(t)\right], \quad t = 1,2,\ldots,T$$

angegeben. Die Formel gilt ausschließlich für $S_t > 0$. R (0) ist das verfügbare Resteinkommen unmittelbar vor dem Belastungssprung, $R(t)$ ist das verfügbare Resteinkommen in der betreffenden Phase. $T$ ist die Zahl der Phasen, in denen das Sonderwohngeld gezahlt wird, $t$ ist die laufende Nummer der Phasen. Die Phasen müssen nicht unbedingt gleich lang sein; in dem Beispiel der Tabellen 1 und 2 im Anhang 6 sind sie es auch nicht. In der ersten Phase ($t = 1$) sollen bei dem begünstigten Haushalt etwa eintretende Verbesserungen der wirtschaftlichen Lage noch nicht berücksichtigt werden. In den Phasen ab $t = 2$ fließen allerdings inzwischen eingetretene Verbesserungen in die Berechnung des Sonderwohngeldes ein. Der Parameter $\varepsilon$ bestimmt die relative Minderung des verfügbaren Resteinkommens, die überschritten werden muß, damit ein Anspruch auf Zahlung des Wohngelds entsteht. Der Parameter $b$ ist der Subventionssatz. Er legt fest, zu welchem Prozentsatz die über $\varepsilon \cdot R(0)$ hinausgehende Minderung des verfügbaren Resteinkommens bezuschußt wird. $N_0$ bezeichnet die Zahl der Haushaltsmitglieder unmittelbar vor dem Belastungssprung, $N_t$ die Haushaltsgröße in der Phase $t$.

kommen, in der er sich nach einer nunmehr passenderen Wohnung umsehen oder seine Ausgaben auf andere Weise an die neuen Verhältnisse anpassen kann.

**7305** Die Bundesregierung rechnet bei einer Verlängerung des derzeitigen Wohngeldsondergesetzes mit einer Belastung von Bund und Ländern in den Jahren 1994 und 1995 in Höhe von insgesamt 110 Mio. DM. Da das neue Sonderwohngeld nur in Einzelfällen zum Tragen kommt und mit der Zeit ohne Zutun wieder verschwindet, dürfte es die öffentlichen Kassen eher in geringerem Umfang belasten. Das Sonderwohngeld sollte nach den Vorstellungen der Kommission aus den kommunalen Haushalten gezahlt werden, die dafür entsprechend mit Mitteln auszustatten sind. Diese Finanzierung schafft bei den Gemeinden einen Anreiz, ihrerseits Maßnahmen zur Vergrößerung des örtlichen Angebotes und zur Begrenzung des nötigen Finanzierungsvolumens zu schaffen.

• • •

Nur durch einen raschen Übergang in ein marktwirtschaftlich strukturiertes Wohnungswesen können sich die Menschen in den neuen Ländern größtmögliche Chancen sichern, daß erhaltenswerte Immobilien bewahrt und neue Wohnungen dort errichtet werden, wo sie gebraucht werden. Nur so werden sie in den Stand versetzt, mit ihrer Kaufkraft die Signale zu erzeugen, die die Struktur des Wohnungsbestandes ihren Wünschen gemäß steuert.

Es ist wichtig, den noch unsicheren Schrittes verharrenden Bürgern der neuen Länder den Zugang zu Eigentum zu erleichtern, namentlich zu Eigentum an Wohnungen, die sie bewohnen. Seit 1933 war ihre Geschichte von Herrschenden gelenkt, die glaubten, sie wüßten besser, was den Beherrschten frommt, als diese selbst. Es ist nicht verwunderlich, wenn Verhaltensweisen durch diese Erfahrung geprägt sind und sich nur mühsam ändern lassen. Das Eigentum an einer Wohnung und an dem zugehörigen Grund und Boden schafft Sicherheit, fördert und fordert die eigene Initiative.

Der Weg in die Marktwirtschaft ist beschwerlich. Hilfen haben jene nötig, die dafür weniger gut ausgestattet sind. Diese Hilfen sollten freilich die Wanderung nicht behindern, das Streben, ans Ziel zu gelangen, nicht lähmen. Sie sollten so konstruiert sein, daß sie Preisstrukturen nicht verzerren und die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes nicht behindern. Gänzlich unangemessen wäre es, wenn der Westen unter Verweis auf seine marktwirtschaftliche Erfahrung den neuen Bundesbürgern den Weg mit lauter Regulierungen verbauen würde. Angemessen sind Hilfen, die freiheitliche Optionen geben und die in Rechnung stellen, wer nach dem Zweiten Weltkrieg das schlechtere Los gezogen hatte.

**Anhang 1:**

## Berechnung der Anfangsmiete für eine Kapitalgesellschaft, die in eine Neubauwohnung investiert und steuerliche Verluste mit anderen Einkünften verrechnen kann

Als Diskontierungszinssatz wurde der Nettozinssatz nach Steuern, den die Unternehmung bei einer alternativen Anlage am Kapitalmarkt erwirtschaftet, angesetzt:[1])

$$r^* \equiv (r - \tau_K) \cdot (1 - \tau_Y) \cdot (1 - \tau_E),$$

wobei:

$r$ Bruttozinssatz

$\tau_E$ Gewerbeertragsteuersatz

$\tau_K$ Gewerbekapitalsteuersatz

$\tau_Y$ Einkommensteuersatz

Die Besteuerung der Ströme erfolgt mit dem Steuersatz

$$\tau^* \equiv \tau_Y + \tau_E \cdot (1 - \tau_Y),$$

denn die Gewerbeertragsteuer ist bei der Einkommensteuer abzugsfähig.

Hinweis: Bei der Gewerbeertragsteuer können die Zinsen auf dauerhafte Schulden abgesetzt werden. Diese Besonderheit wird unten unter 4. erfaßt.

Es wird eine Unternehmung betrachtet, die eine Kapitalmarktanlage zum Zinssatz $r$ durch eine Wohnungsinvestition substituiert. Die Erträge der Kapitalmarktanlage und der Wohnungsinvestition werden zu gleichen Prozentsätzen für die Einbehaltung und für die Ausschüttung verwendet. Der Einkommensteuersatz ist ein gewogenes Mittel des Körperschaftsteuersatzes auf einbehaltene Gewinne und des persönlichen Einkommensteuersatzes der Aktionäre, wobei die Ausschüttungsquote zur Berechnung der Gewichtsfaktoren verwendet wird. Die Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete Gewinne ist nicht zu berücksichtigen, weil sie auf der Haushaltsebene wieder erstattet wird.

Der Grundbesitz wird mit dem Steuersatz

$$\tilde{\tau} \equiv \tau_G \cdot (1 - \tau^*),$$

mit:

$\tau_G$ Grundsteuersatz,

besteuert, weil die Grundsteuer sowohl bei der Gewerbeertragsteuer als auch bei der Einkommensteuer abzugsfähig ist.

Die anfängliche Grundmiete wird so lange variiert, bis der Barwert der Auszahlungen dem Barwert der Einzahlungen entspricht.

Als Barwerte der Einzahlungen wurden berücksichtigt:

[1]) Die Vermögensteuer wird im folgenden nicht berücksichtigt.

**1. Miete abzüglich Mietausfall nach Steuerabzug:**

$$(1) \quad \sum_{t=1}^{70} \left[ M_1 \cdot (1 - \varepsilon) \cdot (1 + g)^{t-1} \cdot (1 - \tau^*) \right] \cdot (1 + r^*)^{-t}$$

mit:

$M_t$ anfängliche Grundmiete in 1995. Der Zeitpunkt 0 ist das Jahr 1994, in dem die Investition erfolgt.

$\varepsilon$ prozentualer Mietausfall, $0 \leq \varepsilon < 1$

$g$ Wachstumsrate der Miete

**2. Steuerersparnis aus Abschreibungen:**

$$(2) \quad \sum_{t=1}^{40} A_t \cdot \tau^* \cdot (1 + r^*)^{-t}$$

mit:

$A_t$ steuerlich zulässige Abschreibung in $t$ gemäß § 7 V EStG.

**3. Bodenrestwert:**

$$(3) \quad B_0 \cdot (1 + w)^{70} \cdot (1 + r^*)^{-70}$$

mit:

$B_0$ anfänglicher Bodenwert

$w$ Wachstumsrate des Bodenpreises, die dem Nettozins einer besteuerten Unternehmung, also $r^*$, gleich ist.

Daraus folgt, daß der Barwert des Bodenrestwertes am Planungshorizont gerade wieder $B_0$ entspricht.[2])

Als Barwerte der Auszahlungen wurden berücksichtigt:

**1. Eigenkapital:** $K_0$

Das Eigenkapital entspricht dem nicht durch Fremdkapital abgedeckten Teil der Anschaffungsausgabe (Baukosten und Boden).

**2. Fremdkapitalzinsen nach Steuerabzug:**

$$(4) \quad \sum_{t=1}^{70} r \cdot (1 - \tau^*) \cdot S_{t-1} \cdot (1 + r^*)^{-t}$$

mit:

$S_t$ Schuldenstand in $t$ und $(1 - \tau^*) = (1 - \tau_Y) \cdot (1 - \tau_E)$

[2]) Die Berechnung geht davon aus, daß der Boden zum Planungshorizont nicht veräußert, sondern anderweitig verwendet wird, beziehungsweise die stillen Reserven auf anderen Grund und Boden gemäß § 6 b I EStG übertragen werden.

Auf den in $t-1$ bestehenden Schuldenstand $S_{t-1}$ werden nachschüssig, also zum Zeitpunkt $t$, Zinszahlungen in Höhe von $r \cdot S_{t-1}$ geleistet. Diese Zinszahlungen mindern die steuerliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in vollem Umfang, senken hingegen den steuerpflichtigen Gewerbeertrag lediglich um 50 vH, da zur Ermittlung des Gewerbeertrages 50 vH der Zinsen auf dauerhafte Schulden dem steuerpflichtigen Gewinn hinzugefügt werden müssen. Diese Diskriminierung der Fremdkapitalaufnahme durch die Gewerbeertragsteuer wird im folgenden durch die Einführung einer „Sondersteuer" auf Fremdkapital berücksichtigt, vgl. (6). In einem ersten gedanklichen Schritt, vor Berücksichtigung dieser Besonderheit, kann die Gewerbeertragsteuer einfach als zusätzliche Steuer auf den Gewinn interpretiert werden, der durch Zinszahlungen auf dauerhafte Schulden in vollem Umfang gemindert wird. Der zu zahlende Nettozins beträgt deshalb $r \cdot (1-\tau^*)$.

**3. Tilgung:**

$$(5) \qquad \sum_{t=1}^{70} -\dot{S}_t \cdot (1+r^*)^{-t}$$

mit:

$\dot{S}_t = S_t - S_{t-1}$ als der algebraischen Veränderung des Schuldenstandes. Der Punkt über der Variable bringt die Veränderung in der Zeit zum Ausdruck. Im Falle einer (positiven) Tilgung ist $\dot{S}$ negativ.

**4. Sondersteuer auf 50 vH der Fremdkapitalzinsen, wie durch die Gewerbeertragsteuer impliziert:**

$$(6) \qquad \sum_{t=1}^{70} r \cdot \tau_E \cdot (1-\tau_Y) \cdot \frac{S_{t-1}}{2} \cdot (1+r^*)^{-t}$$

Die Gewerbeertragsteuer kann als Gewinnsteuer zuzüglich einer Sondersteuer interpretiert werden, deren Bemessungsgrundlage 50 vH der Zinsen auf dauerhafte Schulden ist.[1]) Die Gewinnsteuerkomponente wurde mit dem Steuersatz $\tau^*$ bereits erfaßt. Der Ausdruck (6) ist der Sondersteuer-Term.

[1]) Darüber hinaus zeichnet sich die Gewerbeertragsteuer im Vergleich zu einer reinen Gewinnsteuer dadurch aus, daß bei der Ermittlung ihrer Bemessungsgrundlage 1,2 vH des Einheitswertes der Wohnung abgezogen werden dürfen. Statt dieser pauschalen Kürzung besteht für reine Wohnungsunternehmen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit der erweiterten Kürzung, nach der der auf die Verwaltung und Nutzung des eigenen Grundbesitzes entfallende Gewerbeertrag abgezogen werden darf. Beides wird im folgenden nicht berücksichtigt.
Von der Gewerbekapitalsteuer für das Objekt wurde abgesehen. Die Bemessungsgrundlage wäre negativ (hier: die Hälfte der Dauerschulden) und würde durch die Tilgung verschwinden. Eine Entlastung bei der Gewerbekapitalsteuer durch das Objekt würde im übrigen positive Bemessungsgrundlagen beim Investor voraussetzen.

**5. Grundsteuerzahlung:**[2])

$$(7) \qquad \sum_{t=1}^{70} \tilde{\tau} \cdot E \cdot (1+r^*)^{-t}$$

mit:

$E$ Einheitswert

**6. Verwaltungskosten nach Steuerabzug:**

$$(8) \qquad \sum_{t=1}^{70} V_1 \cdot (1+v)^{t-1} \cdot (1-\tau^*) \cdot (1+r^*)^{-t}$$

mit:

$V_1$ anfängliche Verwaltungskosten, im ersten Jahr der Mietzahlung

v Wachstumsrate der Verwaltungskosten

**7. Instandhaltungskosten nach Steuerabzug:**

$$(9) \qquad \sum_{t=1}^{70} I_t \cdot (1+l)^{t-1} \cdot (1-\tau^*) \cdot (1+r^*)^{-t}$$

mit:

$I_t$ Instandhaltungskosten gemäß Querschnittsanalyse der Deutschen Baurevision für ein Haus, das in 1995 $t$ Jahre alt ist. Da die Instandhaltungskosten annahmegemäß zum ersten Mal im Jahr 1995 anfallen, wurden die Werte der Querschnittsanalyse mit 6 vH p. a. vom Erhebungsjahr 1991 hochgerechnet.

$l$ Wachstumsrate der Instandhaltungskosten (dient der Umrechnung der Querschnittsdaten in eine Zeitreihe).

Die in Tabelle 3.4 aufgeführten Anfangsmieten erfüllen also folgende Bedingung:

$$K_0 - B_0 = \sum_{t=1}^{70} \Bigg\{ \Big[ M_1 \cdot (1-\varepsilon) \cdot (1+g)^{t-1} - r \cdot S_{t-1} - V_1 \cdot (1+v)^{t-1} - I_t \cdot (1+l)^{t-1} \Big] \cdot (1-\tau^*) + A_t \cdot \tau^* + \dot{S}_t - r \cdot \tau_E \cdot (1-\tau_Y) \cdot \frac{S_{t-1}}{2} - \tilde{\tau} \cdot E \Bigg\} \cdot (1+r^*)^{-t}$$

[2]) Neben der Grundsteuer, die eine spezielle Zusatzbelastung des Immobilienvermögens darstellt, belastet die Grunderwerbsteuer im besonderen den Immobilienverkehr. Sofern jedoch der Investor der Bauherr ist, fällt diese Steuer für das Gebäude nicht an. Sie wird im folgenden nicht berücksichtigt.

**Anhang 2:**

## Die Förderung des Wohnungsbaus in den neuen Ländern (Stand: Jahresmitte 1994)

Nachfolgend wird in den Grundzügen dargestellt, welche Förderung die Wohnungswirtschaft mit Zielrichtung Neubau, Umbau, Ausbau, Instandsetzung, Modernisierung und Privatisierung sowie unmittelbare Verbilligung des Wohnens in den neuen Ländern erfährt. Einzugehen ist auf die steuerlichen Vergünstigungen, die KfW-Programme, die ländereigenen Förderprogramme und — als eher über die Wohnraumnachfrage wirksame Förderung — das Wohngeld. Eine tabellarische Übersicht über die Förderprogramme bietet Anhang 3.

## I. Steuervergünstigungen

Neben den allgemeinen, für ganz Deutschland geltenden Steuergesetzen gibt es für Investitionen in den neuen Ländern Sondervorschriften, die im Fördergebietsgesetz geregelt sind. Eine weitere Sondervorschrift enthält der § 10e EStG.

### 1. Mietwohnungen

Nach § 3 Fördergebietsgesetz sind die Anschaffung oder Herstellung sowie Modernisierung und nachträgliche Herstellungsarbeiten an abnutzbaren unbeweglichen Wirtschaftsgütern, wozu alle Gebäude zählen, durch Sonderabschreibungen begünstigt. Für Gebäude im Betriebsvermögen bestand nach der alten Gesetzesfassung die Möglichkeit, Sonderabschreibungen auf den Kaufpreis für eine bereits vorhandene Wohnung (sogenannte Altbauten, Erwerb später als im Jahr der Fertigstellung) vorzunehmen. Durch das Standortsicherungsgesetz wurde dies auf Fälle eigenbetrieblicher Verwendung begrenzt. Werden die Gebäude vermietet, so können wie beim Privatvermögen die Erwerber auf die Anschaffungskosten nur dann Sonderabschreibungen vornehmen, wenn für die Gebäude keine degressiven Absetzungen für Abnutzung nach § 7 V EStG und auch nicht erhöhte Absetzungen oder Sonderabschreibungen vorgenommen wurden, und der Erwerb muß bis zum Ende des Jahres der Fertigstellung erfolgen. Für nachträgliche Herstellungskosten sind in jedem Fall Sonderabschreibungen möglich.

Die Sonderabschreibungen betragen nach § 4 Fördergebietsgesetz bis zu 50 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Sie können im Jahr der Anschaffung oder Herstellung oder auf bis zu fünf Jahre verteilt neben den normalen linearen Abschreibungen nach § 7 IV EStG vorgenommen werden. Anschließend ist der Restwert in gleichen Jahresbeträgen abzusetzen (im Falle nachträglicher Herstellungskosten: bis zum Ende des zehnten Jahres der Absetzung). Die Geltung der Vorschrift, ursprünglich auf das nach dem 30. Dezember 1994 endende Wirtschaftsjahr befristet, ist durch das Standortsicherungsgesetz um zwei Jahre verlängert worden. Für das frühere West-Berlin wurde die Regelung auf Gebäude, die im Privatvermögen gehalten werden und für fünf Jahre Wohnzwecken dienen, beschränkt, für diese aber ebenfalls verlängert.

Wesentlich ist der neu formulierte § 3 S. 2 Nr. 3 Fördergebietsgesetz: Bei Anschaffung von sogenannten Altbauten für das Privatvermögen können Sonderabschreibungen auch für solche Anschaffungskosten vorgenommen werden, die auf Baumaßnahmen entfallen, die nach Abschluß eines schuldrechtlichen Erwerbsvertrages anfallen. So kommen die Vorteile der Bauherreneigenschaft auch Investoren zugute, die aufgrund eines vorformulierten Vertragswerks ohne Bauherreneigenschaft ein Gebäude erwerben und sanieren oder modernisieren.

### 2. Selbstgenutzte Wohnungen

Nach §§ 7, 8 Fördergebietsgesetz können Aufwendungen bis zu 40 000 DM, die auf Herstellungs- und Erhaltungsarbeiten zwischen dem 31. Dezember 1990 und dem 1. Januar 1997 entfallen, im Jahr der Zahlung und in den folgenden neun Jahren zu je einem Zehntel wie Sonderausgaben abgezogen werden. Voraussetzung ist, daß die Aufwendungen nicht Betriebsausgaben oder Werbungskosten sind und nicht in die Bemessungsgrundlage für anderweitige Abzüge wie Sonderausgaben wie z. B. nach § 10e EStG einbezogen werden und das Haus bzw. der renovierte oder hergestellte Gebäudeteil im jeweiligen Jahr der Absetzung eigenen Wohnzwecken dient. Steuerpflichtige, die in das im Artikel 3 des Einigungsvertrages genannte Gebiet zuziehen und sich überwiegend dort aufhalten, können für ein dort belegenes selbstgenutztes Objekt die Abzüge nach § 10e EStG auch dann wahrnehmen, wenn bei ihnen bereits sogenannter Objektverbrauch vorliegt, sofern die Anschaffung, die Herstellung, der Ausbau oder der Umbau vor dem 1. Januar 1995 erfolgen.

## II. KfW-Programme

Mit dem Solidarpakt wurde das Programmvolumen des Wohnraum-Modernisierungsprogramms der Kreditanstalt für Wiederaufbau von 30 Mrd. DM auf 60 Mrd. DM verdoppelt. Dabei wurden 10 Mrd. DM für eine Sonderförderung bei industriell gefertigten Mietwohnungen reserviert.

### 1. Das allgemeine KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm

Aus den Programmitteln werden zinsgünstige Darlehen an Privatpersonen, Unternehmen, Gemeinden, Gemeindeverbände sowie ähnliche Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts gewährt, die

der langfristigen Finanzierung der Modernisierung und Instandsetzung von vermietetem und eigengenutztem Wohnraum oder der Schaffung neuer Wohnungen durch bestimmte Umbau- und Ausbaumaßnahmen in den neuen Ländern einschließlich Berlin (Ost) dienen. Der Höchstbetrag des KfW-Darlehens beläuft sich auf 500 DM pro Quadratmeter Wohnfläche. Eine Kumulation mit anderen öffentlichen Fördermitteln ist ausgeschlossen; Ausnahmen: eine Förderung der Stadt- und Dorferneuerung, die sich ausschließlich auf das Gebäudeäußere wie Dach und Fassaden beschränkt, sowie Maßnahmen des Denkmalschutzes. Die maximale Kreditlaufzeit beträgt 25 Jahre, davon zu Beginn bis zu fünf tilgungsfreie Jahre. Die Konditionen lauten gegenwärtig (September 1994): 6,5 % p. a. Zinsen fest für die ersten 10 Jahre, danach gelten Kapitalmarktkonditionen, sowie 100 vH Auszahlung (Dies entspricht einem Effektivzins nach Preisangaben-Verordnung von 6,66 % p. a. für die ersten 10 Jahre). Nach den tilgungsfreien Jahren wird das Darlehen in konstanten Halbjahresbeträgen getilgt. Privatpersonen müssen bankübliche Sicherheiten stellen.

### 2. Finanzierung von Investitionen an industriell gefertigten Mietwohnungsbauten in den fünf neuen Ländern und Berlin (Ost) im Rahmen des KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramms

Für sogenannte Plattenbauten sind die Konditionen gegenüber dem allgemeinen Modernisierungsprogramm verbessert worden. Für die Modernisierung und Instandsetzung von vermietetem Wohnraum in Plattenbauten beträgt der Zinssatz in den ersten 10 Jahren nur 5,5 % p. a., danach gelten Kapitalmarktkonditionen. Dies entspricht einem Effektivzins von 5,62 % p. a. für die ersten zehn Jahre nach der Preisangaben-Verordnung (Stand September 1994). Die Darlehen sind kumulierbar mit Fördermitteln aus öffentlichen Haushalten, wenn diese der Stadt- oder Dorferneuerung durch Verbesserung des Gebäudeäußeren wie Dach und Fassade dienen oder aus Landesprogrammen stammen, die speziell die Modernisierung und Instandsetzung an Plattenbauten ermöglichen sollen. Im übrigen decken sich Konditionen, Adressatenkreis und so weiter mit dem allgemeinen Wohnraum-Modernisierungsprogramm.

## III. Länderprogramme

Die neuen Länder und Berlin haben eine große Zahl eigener Förderprogramme aufgelegt. Wie im Westen soll der soziale Wohnungsbau angekurbelt werden. Dazu kommen aber als besonders wichtige Felder von Länderhilfen der Bedarf an Instandsetzung der Wohnungen und ihre Privatisierung. Die Grundzüge der Förderung durch die Länder ist in Anhang 3 in einer synoptischen Darstellung zusammengetragen. Nachfolgend sei die Förderaktivität am Beispiel des Landes Thüringen beschrieben.

Die in Thüringen und anderen Ländern praktizierte Direktförderung kann den wohnungspolitischen Zielsetzungen entsprechend gegliedert werden in Programme zur Förderung des Mietneubaus, des Wohneigentums, der Modernisierung und Instandsetzung sowie der Privatisierung. Freilich gibt es dabei vielfache Überschneidungen.

### 1. Thüringer Landesprogramm zur Schaffung von Mietwohnungen im sozialen Wohnungsbau

Gefördert wird der Bau von Miet- und Genossenschaftswohnungen mit Baudarlehen und Aufwendungszuschüssen (sogenannter erster Förderweg) sowie mit „leistungsfreien Baudarlehen" (dritter Förderweg).

*Erster Förderweg*

Gefördert wird die Neuschaffung von Wohnraum, wozu auch die Wiederherrichtung von beschädigten Gebäuden zählt. Von den Bauherren wird im Regelfall eine Eigenleistung von 20 vH erwartet. Die Förderung setzt die Vermietung an Sozialwohnungsberechtigte voraus, deren Einkommen in den Grenzen des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz liegt. (Bei einem Wohnungssuchenden mit drei Angehörigen wäre das z. B. ein Jahreseinkommen unter 47 800 DM; für Schwerbehinderte, Aussiedler und junge Ehepaare gelten Sonderregeln.) Als angemessene Wohnungsgröße gelten in diesem Fall maximal 90 $m^2$ Wohnfläche — faktisch jedoch 105 $m^2$, da der Bedarf an einem Gästezimmer von 15 $m^2$ Wohnfläche praktisch von jedermann geltend gemacht werden kann. Die bewilligte Miete, die 7,50 DM pro Quadratmeter Wohnfläche nicht übersteigen soll (bei großen und bei für Rollstuhlfahrer geeigneten Wohnungen 7,00 DM/$m^2$), wird gemäß § 8 a Wohnungsbindungsgesetz stufenweise angehoben um den Abbau des Aufwendungszuschusses und die Anhebung der Verzinsung der Eigenleistung (siehe unten).

Gefördert wird wie erwähnt durch ein Baudarlehen und Aufwendungszuschüsse. Dieses öffentliche Baudarlehen ist vorläufig zinslos. Als Verwaltungskosten fallen einmalig 1 vH und jährlich 0,5 vH des Darlehensbetrages an. Die Tilgung erfolgt mit 1 % jährlich. Dies ergibt eine effektive Laufzeit des Darlehens von 77 Jahren. Eine vorzeitige Tilgung und Lösung aus der Sozialbindung ist möglich. Laut Erster Thüringer Baurichtlinie in der Bekanntmachung vom 11. Januar 1993 sollen im Durchschnitt für eine 70 $m^2$-Wohnung bei Neubau 98 000 DM, bei Umbau/Anbau 66 000 DM Darlehen gewährt werden. Im Einzelfall wird das Baudarlehen so bemessen, daß die oben genannten Mietniveaus erreicht werden.

Neben dem öffentlichen Baudarlehen wird ein Aufwendungszuschuß gewährt, der zunächst 1,60 DM/$m^2$ Wohnfläche beträgt und alle drei Jahre um 0,40 DM/$m^2$ reduziert wird (also ab dem 13. Jahr entfällt).

*Dritter Förderweg*

Im dritten Förderweg kann die Fremdfinanzierung in der Regel bis zu 80 vH der Gesamtkosten betragen. Der Bauherr hat sich zu verpflichten, die Wohnung für zwölf Jahre an Sozialwohnungsberechtigte zu vermieten und während dieser Zeit keine höhere als die jeweilige Vergleichsmiete und keine höhere als die Bewilligungsmiete zu verlangen. Diese ist auf maximal 8,50 DM/m² Wohnfläche monatlich festzulegen (zuzüglich Betriebskosten im Sinne des § 27 Zweite Berechnungsverordnung) und erhöht sich nach vier Jahren und weiteren fünf Jahren um jeweils 1,00 DM/m² (Staffelmiete nach § 10 Miethöhegesetz). Die Vermietung hat an Wohnungsberechtigte zu erfolgen, deren Einkommen die Grenzen des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz maximal um 40 vH übertrifft.

Gefördert wird faktisch mit Zuschüssen, die nicht einmal sofort steuerlich wirksam werden, denn es handelt sich um Darlehen, die während der zwölfjährigen Bindungsfrist bei bestimmungsgemäßer Wohnungsbelegung zins- und tilgungsfrei sind und bei Erfüllung der vertraglichen Vereinbarungen anschließend erlassen werden. Im Neubau kann das „Darlehen" im Einzelfall bis zu 1 100 DM pro Quadratmeter förderbare Wohnfläche betragen, im Umbau bis zu zwei Drittel dieser Größe, maximal 50 vH der Baukosten. Es wird ein einmaliger Verwaltungskostenbeitrag von 1 vH bei Auszahlung erhoben.

## 2. Thüringer Landesprogramm zur Schaffung von Wohneigentum

*Erster Förderweg*

Öffentliche Baudarlehen für den Bau oder Erwerb eines Eigenheims oder einer Eigentumswohnung können Antragsteller erhalten, deren Einkommen die Grenze des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz um nicht mehr als 5 vH übersteigt. Die Einkommensgrenzen des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz kann um bis zu 40 vH überschritten werden, u. a. wenn der Wohnungssuchende eine andere öffentlich geförderte Wohnung freimacht („Freizieher") und der Wohnungswechsel im öffentlichen Interesse liegt. Die Eigenleistung muß in der Regel mindestens 20 vH betragen.

Das öffentliche Baudarlehen wird so bemessen, daß für den Lebensunterhalt bestimmte Beträge in der Regel gesichert sind. Dazu wird geprüft, was vom monatlichen Familiennettoeinkommen zuzüglich Kindergeld und etwaigem Wohngeld nach Abzug der Belastungen aus dem Bauvorhaben verbleibt. Dieser Betrag soll zum Beispiel bei einem Haushalt mit vier Personen 1 800 DM monatlich nicht unterschreiten. Als Anhaltspunkt darf mit einem durchschnittlichen Darlehen von 98 000 DM für eine 70-Quadratmeter-Neubauwohnung gerechnet werden. Das Darlehen ist wie bei der Mietwohnungsförderung ausgestaltet: gleiche Verwaltungskosten, 1 % Tilgung, vorerst zinslos. Falls ein öffentliches Baudarlehen gewährt wird, besteht ein Rechtsanspruch auf ein ebenfalls zunächst zinsloses Familienzusatzdarlehen (für die beiden ersten Kinder je 2 000 DM, für das dritte Kind 3 000 DM, für jedes weitere 5 000 DM). Für die Wohnfläche bis zu 80 m² (+ 10 m² für ein fünftes und jedes weitere Familienmitglied) wird zudem ein Aufwendungszuschuß gewährt. Zu Höhe und Dauer siehe III. 1. Erster Förderweg. Außerdem kann ein Zuschuß bis zu 8 000 DM gewährt werden, wenn außerordentliche Wohnungsnotstände bei Krankheitsfällen oder von behinderten Personen zu beheben sind. Ein solcher Zuschuß ist allerdings nicht an den ersten Förderweg gebunden und kann auch im Falle der Modernisierungsförderung und unabhängig von anderen Programmen gewährt werden.

Auch der Erwerb schon vorhandenen Wohnraums kann gefördert werden. Hierzu dienen nicht-öffentliche Baudarlehen und Aufwendungszuschüsse. Voraussetzung ist, daß es sich um unzureichend untergebrachte Familien handelt, zu deren Haushalt ein schwerbehinderter Angehöriger zählt oder die kinderreich sind. Die Förderkonditionen entsprechen denen der öffentlichen Baudarlehen. Die Tilgung kann jedoch je nach Restnutzungsdauer des erworbenen Wohnraums bis zu 4 % p. a. betragen.

*Dritter Förderweg*

Das sogenannte leistungsfreie Baudarlehen, wie unter III. 1. Dritter Förderweg beschrieben, können Antragsteller für den Bau oder Erwerb von Wohnraum zur Eigennutzung erhalten, deren Einkommen die Grenzen des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz um nicht mehr als 40 vH übersteigt. Zwölf Jahre lang muß eine bestimmungsgemäße Belegung erfolgen, dann erfolgt der Erlaß des zinslosen und tilgungslosen Darlehens. Seine Höhe kann im Falle des Neubaus bis zu 900 DM/m² förderbare Wohnfläche (maximal 72 000 DM je Wohnung) betragen, im Falle des Umbaus/Ausbaus bis zu zwei Drittel der genannten Beträge, maximal bis zur Hälfte der Baukosten. Es wird im Einzelfall so bemessen, daß die erwähnten Mindestbeträge für den Lebensunterhalt gewahrt bleiben. Ein Familienzusatzdarlehen wird nicht gewährt.

*Zinsverbilligtes Kapitalmarktdarlehen*

Der Neubau und der Erwerb von Wohnraum zur Eigennutzung wird mit zinsgünstigen Kapitalmarktdarlehen gefördert. Das Darlehen beträgt 120 000 DM, wenn die Einkommensgrenze nach § 25 Zweites WoBauG um bis zu 5 vH überschritten wird, 100 000 DM, wenn sie um bis zu 40 vH (ab 1. 10. 1994: 20 vH) überschritten wird, und 70 000 DM, wenn sie um bis zu 60 vH (ab 1. 10. 1994: 40 vH) überschritten wird (Bei Umbau/Ausbau gelten wieder die 2/3- und 50 vH-Regeln). Das Darlehen ist bis zum 30. November 1999 mit 2,0 % (seit August 1994: 2,5 %) p. a. und sodann bis zum 30. November 2004 mit 4,5 % (seit August 1994: 5,0 %) p. a. zu verzinsen. Danach wird der Zinssatz an den Kapitalmarkt angepaßt. Das Disagio beträgt 1 vH. Ab 1. Juni 1997 ist das Darlehen mit

1 % zu tilgen. Die Mindestbeträge zum Lebensunterhalt sollen auch hier gewahrt werden.

## 3. Förderung der Wohnungsmodernisierung und Instandsetzung

*Förderung der Wohnungsmodernisierung*

Mit den Fördermitteln werden Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Wohnung erhöhen, dabei anfallende Instandsetzungsarbeiten sowie die Reparatur und Erneuerung von Dach, Fassade, Fenstern etc. unterstützt, um auf diesem Wege die Funktion älterer Wohnviertel zu sichern oder wiederherzustellen sowie „Mieten und Belastungen in Grenzen zu halten" (Erste Thüringer Modernisierungsrichtlinie).

Mietwohnungen werden bis zum Betrag von 10 000 DM mit einem Zuschuß gefördert, bei höheren Beträgen zu einem Drittel als Baukostenzuschuß, zu zwei Dritteln als Baudarlehen (Ausnahme: Instandsetzungen werden vorrangig durch Baukostenzuschüsse gefördert.) Der Höchstbetrag beläuft sich in der Regel auf 40 000 DM.

Bei Eigenheimen und Eigentumswohnungen werden Modernisierung und Instandsetzung mit zinsverbilligten Kapitalmarktdarlehen der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt gefördert. Das Darlehen beträgt bis zu 30 000 DM bei Antragstellern, die die Einkommensgrenzen des § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz um bis zu 60 vH (seit 1. 10. 1994: 40 vH) übertreffen. Die Baudarlehen sind bis Ende November 2004 mit 3,5 % (seit August 1994: 4,25 %) zu verzinsen und mit einer 4 %-Annuität zu bedienen. Auf Zuschüsse und Darlehen wird ein einmaliger Verwaltungskostenbetrag von 1 vH und ein jährlicher Betrag von 0,5 vH des Darlehensnennbetrags erhoben.

Eine Kumulation der Förderung ist nur mit ergänzenden Mitteln möglich wie solchen zur Städtebauförderung, zur Dorferneuerung oder zum Denkmalschutz oder mit ausschließlich landeseigenen Mitteln zur Sicherung zumutbarer Mietbelastungen. Als zumutbar gelten Mieten, die die Vergleichsmiete nicht überschreiten und (Miet-) Belastungen, die monatlich nicht über 8,50 DM/m² Wohnfläche liegen.

*Programm zur Wiederherstellung von ehemaligen GUS-Wohnungen*

Die Erneuerung, Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen, die die sowjetischen Streitkräfte geräumt haben, werden vom Land Thüringen mit Darlehen und Baukostenzuschüssen gefördert. Je nach Bauzustand richtet sich die Förderung nach den Richtlinien für den sozialen Wohnungsbau (siehe III. 1. Erster Förderweg) oder nach den Richtlinien für die Wohnungsmodernisierung (siehe III. 3. Förderung der Wohnungsmodernisierung).

*Programm zur Verbesserung von Wohngebäuden, die in der Block- und Plattenbauweise errichtet wurden*

Instandsetzungsarbeiten und Modernisierungsarbeiten, insbesondere Maßnahmen, die gemeinschaftlich zu nutzende Teile der Gebäude betreffen, die in Block- oder Plattenbauweise erstellt wurden, werden im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit einem Städtebauförderungsprogramm des Landes durch Baudarlehen und Baukostenzuschüsse gefördert. Es gelten die Bedingungen der Ersten Thüringer Modernisierungsrichtlinie (siehe III. 3. Förderung der Wohnungsmodernisierung).

*Nießbrauch-Modell*

Thüringen gewährt für die Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohnungen der Kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften Baukostenzuschüsse bei Einräumung eines Nießbrauchs. Es wird der Zweck verfolgt, den Gebrauchswert der Wohnungen wiederherzustellen oder zu erhöhen und die Mieten danach in tragbaren Grenzen zu halten.

Anträge können natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts als Nießbraucher stellen. Für den Nießbraucher ist einer Mustervorlage (Rahmenvertrag) zu folgen. Das Nießbrauchrecht muß mindestens für 10 Jahre vereinbart werden. Der Rahmenvertrag über die Nießbrauchbestellung schreibt unter anderem vor, daß sich der Nießbraucher verpflichtet, jährlich einer Instandhaltungsrücklage in der Regel 14 DM/m² Wohnfläche zuzuführen, die, sofern bei Vertragsablauf noch vorhanden, auf den Eigentümer übergeht. Das Nießbraucherentgelt beträgt 8 vH aus einer Bemessungsgrundlage von 350 DM/m² Wohnfläche. Der nach Ablauf des Vertrages von Eigentümer zu leistende Rücknahmepreis ist festzulegen und errechnet sich aus der vom Nießbraucher bei der Modernisierung oder Instandsetzung vorgenommenen Investition. Der Baukostenzuschuß beträgt in der Regel 25 vH der förderungsfähigen Baukosten, abzüglich 1 vH des Zuschußbetrages für Verwaltungskosten.

## 4. Landesprogramme zur Förderung der Privatisierung

*Programm zur Modernisierung von zu privatisierenden Wohngebäuden*

Gefördert wird der Verkäufer von Wohngebäuden ab drei Wohnungseinheiten aus dem Bestand von Kommunen, kommunalen Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und Werkswohnungen mit dem Zweck, die Privatisierung der Bestände — vorrangig durch Verkauf an den jeweiligen Mieter — zu unterstützen. Die Instandsetzung und Modernisierung des späteren Gemeinschaftseigentums in Mietwohngebäuden, die zur Privatisierung vorgesehen sind, werden mit einem Baukostenzuschuß von DN

100/m² Wohnfläche (abzüglich einmalig 1 vH Verwaltungskostenbeitrag) gefördert.

*Programm zur Bausparzwischenfinanzierung im Rahmen der Wohnungsprivatisierung*

Die Förderung gilt den gleichen Wohnungsbeständen, wie unter III. 4. Programm zur Modernisierung von zu privatisierenden Wohngebäuden beschrieben. Hierzu werden Zuschüsse gewährt, die eine Zwischenfinanzierung noch nicht zuteilungsreifer Bausparverträge verbilligen. Die Zinsverbilligung beträgt 3 % p. a. und wird längstens für vier Jahre gewährt. Der verbilligungsfähige Bausparzwischenkredit darf in den Fällen des Erwerbs einer Wohnung 60 000 DM und in den Fällen der Modernisierung/Instandsetzung einer erworbenen Wohnung 30 000 DM nicht überschreiten. Die Programmittel dürfen nicht mit Fördermitteln des nachfolgend beschriebenen Programms kumuliert werden.

*Programm zum Erwerb und zur Modernisierung von Wohneigentum im Rahmen der Wohnungsprivatisierung*

Zur Förderung der Privatisierung werden die Käufer vom Land Thüringen durch zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt gefördert. Je Wohnung wird für den Erwerb ein Darlehen von 60 000 DM oder für Modernisierungsaufwendungen und Instandsetzungen ein Darlehen von 30 000 DM gewährt. Das Darlehen ist bis Ende Mai 1999 mit 4,5 % (seit August 1994: 5,5 %) p. a., bis Ende November 2004 mit 7,5 % (seit August 1994: 7,85 %) p. a., anschließend gemäß dem sodann geltenden Kapitalmarktzins zu verzinsen. Der Auszahlungsbetrag beläuft sich auf 99 vH des Darlehensbetrags. Ab Juni 1998 wird der Zinsbetrag um 2 % Tilgung aufgestockt und diese Summe als Annuität festgeschrieben. Bis Ende November 2004 ist eine vorzeitige Darlehensrückzahlung nicht möglich.

## IV. Wohngeld

Für die neuen Länder gilt seit dem 1. 10. 1991 ein Wohngeldsondergesetz. In der gegenwärtigen Fassung weist dieses Gesetz gegenüber dem westlichen Wohngeldrecht nachstehende Abweichungen auf (vgl. u. a. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Wohngeldsondergesetzes):

- Spezielle von der Haushaltsgröße abhängige Freibeträge werden bei der Einkommensberechnung berücksichtigt.
- Das wohngeldrechtliche Einkommen ist anders definiert. Nur bestimmte Einnahmearten werden erfaßt. Dazu gehören (93,5 vH der) Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit, Kapitalvermögen sowie Vermietung und Verpachtung (nicht wie nach Westrecht Einnahmen abzüglich von Pauschalen).
- Von den Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit werden 25 vH abgezogen.
- Statt von einer zu berücksichtigenden Miete oder Belastung wird von „Wohnkosten" ausgegangen: Sie enthalten zusätzlich pauschale Zuschläge für Wärme und Warmwasser, die bis Ende 1994 stufenweise abgebaut werden.
- Die berücksichtigungsfähigen Wohnkosten sind verhältnismäßig hoch angesetzt (z. B. 520 DM pro Monat bei Alleinstehenden, sofern die Wohnung in einer Gemeinde mit mehr als 100 000 Einwohnern liegt oder eine Zentral- oder Fernheizung aufweist).
- Der Zuschußbetrag ist in vergleichbaren Fällen höher als im Westen.

**Anhang 3:**

## Synopse wichtiger Förderprogramme aller neuen Länder (Stand: 1. 9. 1994)

Tabelle 1:

### Mietwohnungsbau im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus

| Land Programm | Anspruchs- grenze | Bewilli- gungsmiete | Bindungs- dauer | Baudarlehen | Zins | Aufwen- dungshilfe | Eigenanteil |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Beitrittsgeb. von Berlin | | | | | | | |
| Erster Förderweg | § 25 Zw. WoBauG | 6,50— 7,50 DM | bis zur Rückzahlung der Aufw.-Darlehen | ja, Förderhöhe richtet sich nach Wirtschaftlichkeit | maximal 7 % | für 15 Jahre 2/3 Aufw.-Zuschüsse, 1/3 Aufw.-Darlehen | bei Mietw.: 15 vH, bei Gen-.schaftsw.: 10 vH, bei Wohn. ohne Belegungsrechte des Landes: zusätzl. Mieterdarlehen von 8 000 DM + 100 DM/m² Wfl. |
| Dritter Förderweg | § 25 Zw. WoBauG + 200/150 vH im Ostteil/ Westteil oder „Freimacher" einer geförderten Wohnung | bei Eink. bis § 25 + 140 vH: 9,00— 13,49 DM, bei Eink. bis § 25 + 200 vH: 13,50— 18,00 DM | 30 Jahre lang keine Eigenbedarfskündigung bis zur Zahlung der letzten Rate der Fördermittel | nein | (Zinssatz des Aufw. Darlehens: 7 %) | Aufw.-Zuschüsse und/oder Aufw. Darlehen nach Wahl des Bauherrn, alle 15 Mon. Reduz. um 0,50— 0,75 DM/m² | 20 vH |
| Brandenburg | | | | | | | |
| Erster Förderweg | § 25 Zw. WoBauG | 6,50— 7,50 DM | bis zur Rückzahlung des Baudarlehens | maximal 2 800 DM/m² WFl. | (so, daß Mieterhöhung nach je 3 Jahren max. 0,75 DM/m²) | maximal 3,75 DM/m² für maximal 15 Jahre | 15 vH |
| Dritter Förderweg | § 25 Zw. WoBauG + 60 vH | 8,00— 12,00 DM | 15 Jahre | maximal 1 000 DM/m² Wfl. | (so, daß lfd. Aufwend. nach je 3 Jahren um max. 1,50 DM/m² steigen) | max. 12,00 DM/m², ohne Baudarl. max. 18,00 DM/m² | 25 vH |

Fortsetzung Tabelle 1

| Land Programm | Anspruchsgrenze | Bewilligungsmiete | Bindungsdauer | Baudarlehen | Zins | Aufwendungshilfe | Eigenanteil |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mecklenburg-Vorpommern | | | | | | | |
| Dritter Förderweg | – | 9,00 DM/m², Erhöhung um Abbau des Aufw.-Zuschusses, nach 6 Jahren monatliche Erhöhung um 0,20 DM/m² zulässig, ab 11. bzw. 16. Jahr nach MiethöheG | 10 Jahre, bei erhöhtem Darlehen 25 Jahre | pauschal nach Wfl., z. B. bei 65 m² Wfl.: 58 000 DM, Kostenobergrenze 2 200 DM/m², bei Verzicht auf erh. Abs. nach §§ 7 V, 7 h, 7 i EStG sowie Sonderabschreibungen nach Fördergebietsgesetz bis zu 30 vH erhöhtes Darl. | in den ersten 5 Jahren zins- und tilgungsfrei, ab 6. Jahr 0,5 % Zins (+ 1 vH Tilg.) | Aufw.-Zuschüsse: 1,50 DM/m² im ersten Jahr, 2.–5. Jahr Reduz. um 0,30 DM pro m² und Jahr | 20 vH |
| Sachsen | | | | | | | |
| Dritter Förderweg: Erhaltung, Modernisierung. Teil B | ? | maximale Mieterhöhung 2,50 DM/m² | 12 Jahre | maximal 70 vH der Baukosten, maximal 1000 DM/m² Wfl. | Zuschüsse zur Zinsverbilligung auf mind. 0,5 %, alle 2 Jahre steigend um 1 %, ab 13. Jahr Kapitalmarktzins | nein | 15 vH |
| Dritter Förderweg: Wiedergewinnung, Umbau, Ausbau, Neubau. Teil C | 1. Person 36 000 DM + 12 000 DM für jede weitere Person (Jahreseinkommen) | in Gemeinden bis 100 000 Einw.: 8,00 DM, in Gemeinden über 100 000 Einw.: 8,50 DM, nach 2 Jahren + 1,00 DM/m², nach 4 Jahren gilt MiethöheG | 12 Jahre | maximal 1950 DM/m² Wfl., maximal 70 m² Wfl.; maximal 2200 DM/m² Wfl., wenn der Bauherr keine ESt- oder KSt-Vorteile geltend macht, erhöhte Darlehen bei Wohn. für Schwerbeh. | Zuschüsse zur Zinsverbilligung auf mind. 0,5 %, alle 2 Jahre steigend um 1 %, ab 13. Jahr Kapitalmarktzins | nein | 15 vH |

Fortsetzung Tabelle 1

| Land Programm | Anspruchs-grenze | Bewilli-gungsmiete | Bindungs-dauer | Baudarlehen | Zins | Aufwen-dungshilfe | Eigenanteil |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sachsen-Anhalt | | | | | | | |
| Dritter Förderweg | § 25 Zw. WoBauG + 20 vH | 7,00 DM für 4 Jahre, dann MiethöheG, in Dessau, Halle, Magdeburg: 7,50 DM | mind. 16 Jahre | 60 vH der Gesamtkosten, maximal 1350 DM/$m^2$ Wfl. | 1.—15. Jahr zinsfrei, dann 8 % Zins (+ 1 vH Tilg.) | Aufw.-Zuschüsse: 1.—4. Jahr: 4,50 DM/$m^2$, 5. Jahr: 3,84 DM/$m^2$, 6.—16. Jahr: jährl. Reduz. um 0,32 DM/$m^2$ | 15 vH |
| Thüringen | | | | | | | |
| Erster Förderweg | § 25 Zw. WoBauG | 7,50 DM minus 0,50 DM bei großen und bei behindertengerechten Wohnungen | 12 Jahre | Neubau: ca. 98 000 DM bei 70 $m^2$ Wfl., Umbau: ca. 66 000 DM bei 70 $m^2$ Wfl. | 7 %, je nach Belastung auf 0 % herabsetzbar | Aufw.-Zuschüsse: 1.—3. Jahr: 1,60 DM/$m^2$, dann alle 3 Jahre Reduz. um 0,40 DM/$m^2$ | 20 vH (ausnahmsweise: 10 vH) |
| Dritter Förderweg | § 25 Zw. WoBauG + 40 vH | 8,50 DM, nach 4 und weiteren 5 Jahren Erhöhung um 1,00 DM, (max. Vergleichsmiete) | 12 Jahre | Neubau: maximal 1 100 DM/$m^2$ Wfl., Umbau: maximal 733 DM/$m^2$ Wfl., bis zu 50 vH der Baukosten | zins- und tilgungsfrei während der Belegungsbindung | nein | 20 vH (ausnahmsweise: 0 vH) |

Tabelle 2:

**Eigentumsförderung im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus**

| Land Programm | Anspruchsgrenze | Baudarlehen | Zins | Aufwendungshilfe | Eigenanteil | Sonstiges |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Beitrittsgeb. von Berlin | | | | | | |
| Erster Förderweg, Eigentumsprogramm A | § 25 Zw. WoBauG + 26 vH oder „Freimacher" einer geförderten Wohnung | maximal 4'500 DM/m² Wfl. für 25 Jahre | zwischen 1,5 und 6,2 %, abhängig von Einkommen und Kinderanzahl, Zinsanhebungen | nur im Geschoßwohnungsbau Aufw.-Zuschüsse 3,00 DM/m² maximal für 15 Jahre | 10 vH, bei Erbbaurechten 15 vH | |
| Dritter Förderweg, Eigentumsprogramm B | § 25 Zw. WoBauG + 200 vH oder „Freimacher" einer geförderten Wohnung | maximal 4500 DM/m² Wfl., Familienzusatzdarlehen nach § 45 Zw. WoBauG | | nur im Geschoßwohnungsbau Aufw.-Zuschüsse 3,00 DM/m² maximal für 15 Jahre | 10 vH, bei Erbbaurechten 15 vH | Förderungszeitraum je nach Einkommen 10—20 Jahre |
| Brandenburg | | | | | | |
| Erster Förderweg | § 25 Zw. WoBauG, mindestens 2 Personen, darunter mind. ein Kind | Neubau und Ersterwerb: maximal 2 200 DM/m² Wfl. Umbau, Ausbau, zweite Wohnung im Familienheim: maximal 800 DM/m² Wfl., Familienzusatzdarlehen nach § 45 Zw. WoBauG | 10 Jahre zinslos, danach maximal 6 % | nur bei Neubau und Ersterwerb, sofern mögl. Eigenleistung maximal 5 vH: Aufw.-Darlehen, 1. Jahr: 6,00 DM/m²; 1.—15. Jahr: alle 3 Jahre Reduz. um je 1,20 DM/m²; 16. Jahr zinsfrei und tilgungsfrei; ab 17. Jahr max. 6 vH Zins | mind. 15 vH, kinderreiche Familien und junge Ehepaare 10 vH | Baukostenzuschuß bei Aufgabe einer belegungsgeb. Mietwohn. in Gebiet mit erhöhtem Wohnungsbedarf: sofern Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 100 vH: max. 300 DM/m²; sofern Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 50 vH: max. 450 DM/m² Wfl.; zusätzl. 150 DM/m² Wfl. bei Freiziehen von Wohnung im Verflechtungsbereich von Berlin, max. anrechenbare Wfl. 80 m², bei Haushalten ab 3 Pers. werden immer 80 m² angerechnet, weiterer Zuschuß von 10 000 DM/m², wenn 2. Wohn. freigezogen wird |
| Zweiter Förderweg | § 25 Zw. WoBauG + 60 vH | nur Neubau und Ersterwerb, sofern Eink. max. § 25 Zw. WoBauG + 20 vH: maximal 1 200 DM/m² Wfl.; sofern Eink. max. § 25 Zw. WoBauG + 40 vH: max. 600 DM/m² Wfl.; sofern Eink. § 25 Zw. WoBauG + 60 vH: kein Darlehen | 10 Jahre zinslos, danach einkommensabhängig, maximal 6 % | nur für Neubau und Ersterwerb: Aufw.-Darlehen 12,00 DM/m², alle 3 Jahre Reduz. um je 2,40 DM/m², ab Einkommen § 25 Zw. WoBauG + 60 vH Aufwendungsdarlehen 6,00 DM/m², alle 3 Jahre Reduz. um 1,20 DM/m² | mind. 15 vH, kinderreiche Familien und junge Ehepaare 10 vH | wie erster Förderweg |

Fortsetzung Tabelle 2

| Land Programm | Anspruchs-grenze | Baudarlehen | Zins | Aufwendungs-hilfe | Eigenanteil | Sonstiges |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Mecklen-burg-Vor-pommern | | | | | | |
| Zweiter Förderweg | § 25 Zw. WoBauG + 60 vH oder „Freima-cher" einer noch mind. 6 Jahre ge-bundenen Wohnung | nein | entfällt | Aufw.-Darlehen 1.—8. Jahr zins- und tilgungsfrei, ab 9. Jahr 6 % Zins, 1. Jahr max. 5,25 DM/m² förderf. Wfl., 2.—15. Jahr jährliche Reduz. um 0,35 DM/m², | 20 vH, für junge Ehe-paare und kinderrei-che Fami-lien: 10 vH | Kostenobergrenze, Förderf. Wfl.: 50 m² + 10 m² je Pers., bei schwerbehinderten Familienangehöri-gen bis zu 10 m² mehr |
| Dritter För-derweg | § 25 Zw. WoBauG + 40 vH | Familienheim mit 2 Pers. 45 000 DM + 10 000 DM für jede weitere Pers., Eigentums-wohnung mit 1 Pers. 10 000 DM, mit 2 Pers. 15 000 DM + 10 000 DM für jeden weiteren Familienangehö-rigen | 1.—5. Jahr zins- und tilgungsfrei„ ab 6. Jahr 0,5 % Zinsen und 1 vH Tilgung | Aufw.-Darlehen 1. Jahr max. 1,50 DM/m² förderf. Wfl., 2.—5. Jahr jährli-che Reduzierung um 0,30 DM/m² | 20 vH, für junge Ehe-paare und kinderrei-che Fami-lien: 10 vH | Zusatzdarlehen für zweite Wohn. im Familienheim z. B. für Eltern: 15 000 DM je Fami-lienangehörigen, Zusatzdarlehen für Schwerbeh. und Gruppenkleinsied-lungen |
| Sachsen | | | | | | |
| Dritter För-derweg: 1. Zielgruppe | 1. Pers.: 24 000 DM + 12 000 DM für jede weitere Pers. | je nach Personen-anzahl 120 000 DM— 180 000 DM, mit Zusatzdarlehen max. 220 000 DM | mind. 0,5 %, alle 2 Jahre steigend um 1 %, ab 16. Jahr Kapital-marktzins | nein | 15 vH, davon 50 vH Ei-genkapital | Zusatzdarlehen für Schwerbeh., kinder-reiche Familien, junge Ehepaare, bei Schwangerschaft und kleinen Kin-dern sowie für Einliegerwohn., 60 000-DM-Darle-hen für bestimmte Gruppen ohne Eink. grenzen |
| Dritter För-derweg: 2. Zielgruppe | 1. Pers.: 42 000 DM + 12 000 DM für jede weitere Pers. | je nach Personen-anzahl 90 000 DM— 120 000 DM, mit Zusatzdarlehen max. 220 000 DM | mind. 0,5 %, alle 2 Jahre steigend um 1 %, ab 16. Jahr Kapital-marktzins | nein | 15 vH, davon 50 vH Ei-genkapital | |

Fortsetzung Tabelle 2

| Land Programm | Anspruchsgrenze | Baudarlehen | Zins | Aufwendungshilfe | Eigenanteil | Sonstiges |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Sachsen-Anhalt | | | | | | |
| Erster Förderweg | § 25 Zw. WoBauG, Familien mit 4 und mehr Kindern | 200 DM/m² Wfl. inkl. Familienzusatzdarlehen nach § 45 Zw. WoBauG | 1.—15. Jahr zinsfrei, dann 8 % Zins | Aufw.-Zuschuß 6,90 DM/m², jährliche Minderung um 1/15 | 15 vH | 5 000 DM Baukostenzuschuß für schwerbehindertengerechte Wohnung |
| Dritter Förderweg | § 25 Zw. WoBauG + 30 vH | 600 DM/m² Wfl. | 1.—15. Jahr zinsfrei, dann 8 % Zins | Aufw.-Darlehen 4,95 DM/m², jährliche Reduz. um 1/15 | 15 vH | 5 000 DM Baukostenzuschuß für schwerbehindertengerechte Wohn. |
| Thüringen | | | | | | |
| Erster Förderweg | § 25 Zw. WoBauG + 5 vH und hohe soziale Dringlichkeit, bei „Freiziehern": § 25 Zw. WoBauG + 40 vH | Neubau: ca. 98 000 DM bei 70 m² Wfl., Umbau: ca. 66 000 DM bei 70 m² Wfl., Familienzusatzdarlehen nach § 45 Zw. WoBauG | zunächst zinslos | Aufw.-Zuschüsse: 1.—3. Jahr: 1,60 DM/m², dann alle 3 Jahre Reduz. um 0,40 DM/m² | 20 vH (ausnahmsweise 10 vH) | Zuschuß von 8 000 DM für die Schaffung von Wohnraum für Behinderte und Pflegebedürftige (5 Jahre Belegungsbindung) |
| Dritter Förderweg | hohe soziale Dringlichkeit, § 25 Zw. WoBauG + 40 vH | Neubau: maximal 900 DM/m² Wfl., maximal 72 000 DM je WE, Umbau: max. 600 DM/m² Wfl. bis zu 50 vH der Baukosten | zunächst zinslos | nein | 20 vH | Zuschuß von 8 000 DM für die Schaffung von Wohnraum für Behinderte und Pflegebedürftige (5 Jahre Belegungsbindung) |

Tabelle 3:

**Förderung der Modernisierung und Instandsetzung**

| Land<br>Wohnungsart | Baudarlehen | Zins | Zuschuß | Aufwendungshilfe | Sonstiges |
|---|---|---|---|---|---|
| Berlin | | | | | stadtweite Maßnahme |
| grundsätzlich nur für Mehrfamilienhäuser mit 3 und mehr WE | nein | entfällt | nach Katalog als Festbetrag oder als Anteil (max. 50 vH) | Mod.-Förd. (für Vermieter und Mieter) und Instandsetzung: Aufw.-Zuschüsse von anfangs 0,65 vH der Kosten, die die Eigenbeteiligung überschreiten, jährliche Reduz. im 2.—4. Jahr um 0,20 DM/m², im 5.—10. Jahr um 0,25 DM/m², ab 11. Jahr um 0,30 DM/m² | Eigenbeteiligung 1993: 250 DM/m² Wfl., 1994: 325 DM/m² Wfl., später je Jahr 30 DM/m² Wfl. mehr |
| Brandenburg | | | | | |
| Gebäude mit mind. 3 WE, Baujahr vor 1949 | maximal 65 000 DM/WE | 3 % Zins, ab 16. Jahr bis auf 8 % möglich | nein | nein | 15 Jahre Bindung an Mieter gem. § 25 Zw. WoBauG + 60 %, etwaige Mieterhöhungen nach § 11 MiethöheG |
| Gebäude mit mind. 3 WE, Baujahr nach 1948 | maximal 40 000 DM/WE | 3 % Zins | nein | nein | |
| Mecklenburg-Vorpommern | | | | | |
| Gebäude mit mehr als 3 Miet- oder Genossenschaftswohn. | 40 vH der förderfähigen Kosten, maximal von 20 000 DM/WE, mind. 7 500 DM/WE | 2 Jahre zinsfrei, dann 2 % | nein | nein | Baudarlehen für ehem. GUS-Wohnungen: maximal 50 000 DM/WE |
| Gebäude mit bis zu 3 Miet- oder Genossenschaftswohn. | nein | entfällt | bis zu 20 vH der förderfähigen Kosten, maximal von 25 000 DM/WE + 5 000 DM/WE zusätzlich für Schaffung von Wohnraum für Behinderte | nein | Mindestaufwand für Zuschuß: 7 500 DM/WE |
| Sachsen | | | | | |
| | siehe Tabelle Mietwohnungsbau | | | | |

Fortsetzung Tabelle 3

| Land Wohnungsart | Baudarlehen | Zins | Zuschuß | Aufwendungshilfe | Sonstiges |
|---|---|---|---|---|---|
| Sachsen-Anhalt | | | | | |
| ModR-LSA 1994 | nein | 3 % Zinszuschüsse, verbilligungsfähiges Kapitalmarktdarlehen mind. 20 000 DM/WE, max. 100 000 DM/WE, längstens bis 1998 | | nein | Mietermodernisierung mit Einverständnis des Vermieters möglich |
| Leerstehende Wohnungen, industriell gefertigt | | | | Aufw.-Zuschüsse: 1.—4. Jahr: 4,50 DM/$m^2$, 5. Jahr: 3,84 DM/$m^2$, 6.—16. Jahr: jährl. Reduz. um 0,32 DM/$m^2$ | Bindung für 16 Jahre, Mieter gem. § 25 Zw. WoBauG + 20 vH, Miete 7,00—7,50 DM/$m^2$ für 4 Jahre, dann MiethöheG |
| Leerstehende Wohnungen, traditionell gefertigt | | | | Aufw.-Zuschüsse: 1.—4. Jahr: 5,10 DM/$m^2$, 5. Jahr: 4,20 DM/$m^2$, 6.—16. Jahr: jährl. Reduz. um 0,35 DM/$m^2$ | Bindung für 16 Jahre, Mieter gem. § 25 Zw. WoBauG + 60 vH, Miete 8,50 DM/$m^2$ für 4 Jahre, dann MiethöheG |
| Thüringen | | | | | |
| Mietwohnungen, 1. ThürModR | 2/3 als Darlehen, zusammen mit Zuschuß max. 40 000 DM | 2 % Zins | Maßnahmen bis 10 000 DM: nur Zuschuß, über 10 000 DM: 1/3 Zuschuß, zusammen mit Darlehen maximal 40 000 DM | nein | |
| Eigengenutzte Wohnungen, 1. ThürModR | 2/3 als Darlehen, zusammen mit Zuschuß max. 30 000 DM | 2 % Zins | Maßnahmen bis 10 000 DM: nur Zuschuß, über 10 000 DM: 1/3 Zuschuß, zusammen mit Darlehen max. 30 000 DM | nein | Eink. grenzen gem. § 25 Zw. WoBauG + 40 vH, bestimmte Belastungsgrenzen müssen gewahrt bleiben |
| Mietwohnungen, 3. ThürModR | 30 000 DM, förderfähige Kosten ab 20 000 DM | 4,25 %, ab 1. 12. 2004: Kapitalmarktzins | nein | nein | |
| Eigengenutzte Wohnungen, 3. ThürModR | 30 000 DM, förderfähige Kosten ab 10 000 DM | 4,25 %, ab 1. 12. 2004: Kapitalmarktzins | nein | nein | Eink. grenze gem. § 25 Zw. WoBauG + 60 vH |

Tabelle 4:

**Förderung der Privatisierung von Wohnungen**

| Land Förderobjekt | Baudarlehen | Zins | Zuschuß | Eigenanteil | Sonstiges |
|---|---|---|---|---|---|
| Beitrittsgebiet von Berlin | | | | | |
| Erwerb komm. und genoss. Wohn. und EFH durch den Nutzer | nein | entfällt | Zuschuß aus Bundesmitteln in Höhe von 20 vH des Kaufpreises, max. 7 000 DM für das erste + 1 000 DM für jedes weitere Familienmitglied | – | |
| Brandenburg | | | | | |
| Erwerb komm. und genoss. Wohn. und EFH durch den Nutzer | nein | entfällt | 20 vH des Kaufpreises, max. 7 000 DM für das erste + 1 000 DM für jedes weitere Familienmitglied | 15 vH | 10 Jahre Selbstnutzung |
| Mecklenburg-Vorpommern | | | | | |
| Mieterprivatisierung | nein | entfällt | 20 vH des Kaufpreises, max. 7 000 DM für das erste + 1 000 DM für jedes weitere Familienmitglied | – | |
| Sachsen | | | | | |
| Erwerb komm. Wohnung durch den Mieter (1 Jahr nach der Offerte an Mieter auch durch Dritte) | 1 500 DM/m² Wfl., max. 85 vH des Kaufpreises | Zinsverbilligung: 1. Jahr bis zu 6 % auf mindestens 2 %, jährliche Reduz. um 1 %, ab 6. Jahr Kapitalmarktzins | nein | – | Eink. grenzen: 1. Pers.: 42 000 DM + 12 000 DM für jede weitere Pers., max. Kaufpreis: 1 500 DM/m² Wfl., Förd. auch des Erwerbs nicht-kommun. Wohnungen, wenn erhebliches wohn. pol. Interesse vorliegt, Darl. an Dritte max. 800 DM/m² Wfl. (5 Jahre keine Eigenbed. künd.) |
| Sachsen-Anhalt | | | | | |
| Erwerb kommunaler und gleichgestellter Wohnungen durch die Mieter | nein | entfällt | 20 vH des Kaufpreises, max. 7 000 DM für das erste + 1 000 DM für jedes weitere Familienmitglied | – | |

Fortsetzung Tabelle 4

| Land Förderobjekt | Baudarlehen | Zins | Zuschuß | Eigenanteil | Sonstiges |
|---|---|---|---|---|---|
| Thüringen | | | | | |
| Modernisierung, Instandsetzung des späteren Gemeinschaftseigentums in komm., genoss. und Werks-Wohngeb. ab 3 WE, 6. Thür BauR | nein | entfällt | 100 DM/m² Wfl. | - | |
| Erwerb oder Modernisierung/Instandsetzung von erworbenem Wohnraum, 8. ThürBauR | Erwerb: 60 000 DM/WE, Modernisierung, Instandsetzung: 30 000 DM/WE | bis 31. 5. 1999: 5,5 %, bis 30. 11. 2004: 7,85 %, ab 1. 12. 2004: Kapitalmarktzins | nein | - | |
| Bausparzwischenfinanzierung für Erwerb oder Modernisierung, Instandsetzung der erworbenen Wohnung, 7. ThürBauR | Zwischenkredit: bei Erwerb: maximal 60 000 DM/WE, bei Modernisierung, Instandsetzung: maximal 30 000 DM/WE | 3 % Zinsverbilligung für maximal 4 Jahre, bis 31. 12. 1998 längstens | nein | (5 vH Ansparung des Bausparvertrags nötig) | Förderung entweder des Erwerbs oder der Modernisierung, Instandsetzung, nicht kumulierbar mit Mitteln nach 8. ThürBauR |
| Erwerb kommunaler Wohnungen durch Mieter | nein | - | 20 vH des Kaufpreises, höchstens 7 000 DM für das 1. + 1 000 DM für jedes weitere Familienmitglied | Kumulierungsverbot mit 7. und 8 ThürBauR | |

Tabelle 5:

**Sonstige Förderung zur Schaffung von Wohnraum**

| Land<br>Förderobjekt | Zielgruppe | Baudarlehen | Zins | Zuschuß | Sonstiges |
|---|---|---|---|---|---|
| Beitrittsgebiet von Berlin | | | | | |
| | – | – | – | – | – |
| Sachsen-Anhalt | | | | | |
| Vor- und Zwischenkredite für den Neubau und Ersterwerb von neugeschaffenem, eigengenutztem Wohnraum | natürliche Personen, Baubeginn bis 30. 6. 1995 | nein | entfällt | Zinszuschüsse von jährlich 3 %, Mindestzins jedoch 4,5 %, für max. 4 Jahre | verbilligungsfähig sind Kredite von 20 000 DM bis 120 000 DM |
| Thüringen | | | | | |
| Schaffung von Wohneigentum, 3. Thür BauR | Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 60 vH | Neubau, Ersterwerb: Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 5 vH: 120 000 DM; Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 40 vH: 100 000 DM; Eink. bis § 25 Zw. WoBauG + 60 vH: 70 000 DM; Ausbau, Umbau: 2/3 der Beträge, maximal 50 vH der Baukosten | bis 30. 11. 1999: 2,5 %, bis 30. 11. 2004: 5,0 %, dann Kapitalmarktzins (Tilgung ab 1. 7. 1997 durch Annuität mit anfänglichen Tilgungsrate von 1 vH) | nein | Eigenanteil 20 vH |

Tabelle 6:

**Förderung der Modernisierung und Instandsetzung in Sonderfällen**

| Land<br>Förderobjekt | Baudarlehen | Zins | Zuschuß | Sonstiges |
|---|---|---|---|---|
| Brandenburg | | | | |
| Modernisierung, Instandsetzung leerstehender Wohnungen, die das ausländische Militär nutzte | maximal 1 500 DM/m² Wfl. | 1. Jahr zinsfrei und tilgungsfrei, danach 3 % Zins (4 vH Annuität) | nein | Vermietung zu 50 vH an Personen mit Eink. gem. § 25 Zw. WoBauG, Zweckbindung 15 Jahre, Mietbindung, bis 31. 12. 1995 befristet |
| Mecklenburg-Vorpommern | | | | |
| Energieträgerumstellung von Stadtgas auf Erdgas | nein | entfällt | Zuschüsse bis zu 50 vH der förderfähigen Kosten gem. Katalog | Eigentümer selbstgenutzten Wohneigentums erhalten die Zuwendungen nur, wenn sie Wohngeld empfangen |
| Thüringen | | | | |
| Wiederherstellung ehemaliger GUS-Wohnungen | Maßnahmen über 10 000 DM: 2/3 als Darlehen, zusammen mit Zuschuß max. 40 000 DM | 2 % Zins (4 vH Annuität) | Maßnahmen bis 10 000 DM: nur Zuschuß, über 10 000 DM: 1/3 Zuschuß, zusammen mit Darlehen maximal 40 000 DM | Eigenanteil 20 vH, Tilgung ab 1. 6. 1996 mit 1 vH als Annuität, Angaben beziehen sich auf Modernisierung und Instandsetzung, bei Erneuerung wird mit Baudarlehen und Aufw.-Zuschüssen gem. 1. ThBauR gefördert (siehe Tabelle Mietwohnungsbau, Erster Förderweg) |
| Verbesserung von Wohngebäuden, die in Block- oder Plattenbauweise errichtet wurden, 5. ThürBauR | Maßnahmen über 10 000 DM: 2/3 als Darlehen, zusammen mit Zuschuß max. 40 000 DM | 2 % Zins (4 vH Annuität) | Maßnahmen bis 10 000 DM: nur Zuschuß, über 10 000 DM: 1/3 Zuschuß, zusammen mit Darlehen max. 40 000 DM | |

**Anhang 4:**

## Schätzungen der fiskalischen Belastung durch die Zulagen

Wie im fünften Kapitel erläutert, empfiehlt die Kommission die Einführung einer Option auf eine dreißigprozentige Zulage auf objektbezogene Verluste aus einem in Ostdeutschland belegenen Wohnungsobjekt für die Bezieher von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung (gemäß § 21 EStG) sowie die Einführung einer Option auf eine Subvention in Höhe von 7 vH der Baukosten für die Bezieher von gewerblichen Vermietereinkünften (gemäß § 15 EStG) in den neuen Ländern.

Im folgenden soll eine Abschätzung der Belastung des staatlichen Budgets erfolgen, die durch die Einführung dieser Regeln auf 10 Jahre hervorgerufen wird.

### I. Die Investitionszulage

Die Inanspruchnahme der siebenprozentigen Zulage auf die Baukosten wird durch diejenigen gewerblichen Vermieter erfolgen, die aufgrund fehlender Verlustverrechnungsmöglichkeiten keinen Vorteil aus der degressiven im Vergleich zur linearen AfA haben. Davon ist für die meisten der Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern auszugehen. Diese Unternehmen werden die Investitionszulage für den Neubau und für die Sanierung ihrer Wohnungen, also insbesondere die in industrieller Bauweise gefertigten Wohnungen, nutzen.

Um bei der Abschätzung der fiskalischen Lasten nicht zu optimistische Annahmen zu treffen, wird unterstellt, daß alle Unternehmen, die die Investitionszulage in Anspruch nehmen, geplant hatten, linear abzuschreiben, daß also auf den Staat eine Nettobelastung in voller Höhe der Subvention zukommt. Es wird davon abstrahiert, daß es einige Unternehmen geben wird, die sich durch die Zulage veranlaßt sehen, von der degressiven Abschreibung Abstand zu nehmen und das Budget des Staates insofern wieder entlasten.

Ebenso wird davon abgesehen, daß sich einige Unternehmen durch die Zulage veranlaßt sehen, überhaupt oder mehr zu investieren. Würden die dafür aufgewandten Mittel sonst durch andere Investoren (in anderen Sektoren) investiert, so wäre zweifelhaft, ob die Zahlung der Zulage für diese Investitionen überhaupt eine Nettobelastung für das Staatsbudget mit sich brächte. Denn die verdrängten Investoren könnten ebenfalls erhöhte Absetzungen für Abnutzung geltend machen.

Zur Schätzung der fiskalischen Kosten der Investitionszulage wird folgende Annahmen-Konstellation als plausibel angesehen:

Im Bereich des Neubaus werden über einen Zeitraum von zehn Jahren durch gewerbliche Vermieter, die die Investitionszulage in Höhe von 7 vH in Anspruch nehmen, pro Jahr 20 000 Wohnungen gebaut. Die daraus resultierende Zusatzbelastung des staatlichen Budgets beträgt bei angenommenen Baukosten in Höhe von 3 100 DM/m² und einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 70 Quadratmetern rund 300 Mio. DM pro Jahr.[1])

Im Bereich von Wohnungen, die in industrieller Bauweise gefertigt wurden, wird über einen Zeitraum von zehn Jahren eine Zahl von 50 000 Sanierungen pro Jahr durch gewerbliche Vermieter, die die Investitionszulage in Anspruch nehmen, als realistisch angesehen. Bei einer Duchschnittsgröße der Wohnung von 60 Quadratmetern und angenommenen Sanierungskosten in Höhe von 1 000 DM/m² ergibt sich eine fiskalische Belastung in der Größenordnung von 200 Mio. DM pro Jahr.

### II. Die Verlustzulage

Die Effekte der dreißigprozentigen Verlustzulage sind schwieriger abzuschätzen, muß nun doch die fiskalische Belastung, die bei Nicht-Gewährung dieser Zulage aus der Möglichkeit der Verrechnung der Verluste mit Einkünften anderer Art und aus dem Verlustvortrag resultieren würde, mit in das Kalkül einbezogen werden.

Für die Inanspruchnahme der Verlustzulage in den neuen Ländern kommen solche Bezieher von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung in Betracht, deren Grenzsteuersatz nicht deutlich über 30 vH liegt.

Aus ähnlichen Gründen wie bei der Zulage für gewerbliche Wohnungsinvestoren wird bei der Verlustzulage von einer Schätzung der fiskalischen Wirkung zusätzlicher Investitionen abgesehen. Zwar werden zusätzliche Investitionen der Wohnungseigentümer im Privatvermögen auch durch Konsumverzicht finanziert und führen insofern zu fiskalischen Belastungen durch die Verlustzulage. Im wesentlichen werden sie aber anderweitige Investitionen verdrängen, und bei jenen wäre die fiskalische Belastung in der Regel höher. Bei der Verlustzulage wird der Fiskus nur mit 30 vH in Anspruch genommen. Andernfalls entstehende negative Bemessungsgrundlagen würden den Fiskus (zumindest zunächst) schon deshalb sehr viel mehr Geld kosten, weil der Betrag der verrechenbaren steuerlichen Verluste bei beweglichen Wirtschaftsgütern anfangs wesentlich höher als bei Immobilien ist. So ist wiederum durchaus ungewiß, ob dem Fiskus aus zusätzlichen Wohnungsinvestitionen im Privatvermögen überhaupt eine Belastung erwüchse.

Zur Berechnung des fiskalischen Effekts der Verlustzulage werden die folgenden Annahmen getroffen: Über einen Zeitraum von zehn Jahren werden 20 000 Wohnungen pro Jahr saniert, für die die Verlustzulage beansprucht wird und an denen auch ohne Einführung der Verlustzulage eine Sanierung durchge-

[1]) Von Preissteigerungen der Baukosten sei hier wie im folgenden abstrahiert.

führt worden wäre. Der Sanierungsaufwand beträgt 78 000 DM pro Wohnung, d. h. 1300 DM pro m², wobei 50 vH auf die Instandsetzung und 50 vH auf die Modernisierung entfallen. Die Alteigentümer haben ein nicht aus Vermietung und Verpachtung stammendes Einkommen, das zur Verlustverrechnung noch zur Verfügung steht, in Höhe von 30 000 DM pro Jahr. Zur Finanzierung der Sanierungskosten nehmen sie das Kreditangebot der KfW wahr; der Rest wird mit Eigenkapital und Bankdarlehen finanziert, wobei der Anteil des Eigenkapitals an den gesamten Sanierungskosten 10 vH beträgt. Die nach der Sanierung erzielte Miete entspricht der durchschnittlichen Grundmiete des Jahres 1994 plus 11 vH der Modernisierungskosten, die auf die Miete umgelegt werden können.

Zur Schätzung der Belastung des staatlichen Budgets durch diese Investoren wurde in einem ersten Schritt diejenige Belastung errechnet, die sich bei den derzeitig geltenden steuerlichen Regelungen ergeben hätte. Der steuerliche Verlust aus der Immobilie übersteigt in diesem Fall — insbesondere aufgrund der sofortigen Absetzbarkeit der Instandsetzungskosten — im ersten Jahr das nicht aus Vermietung und Verpachtung stammende Einkommen. Der Alteigentümer entrichtet deshalb in der ersten Periode keine Einkommensteuerzahlungen und ist — vom Verlustrücktrag abgesehen — zu einer partiellen Verrechnung des Verlustes in der darauffolgenden Periode gezwungen.

In einem zweiten Schritt wurde der fiskalische Effekt nach Einführung der 30 vH Zulage errechnet. Da die steuerliche Bemessungsgrundlage der Immobilie in der ersten Periode negativ ist, nimmt der Alteigentümer die Zulage in Anspruch. Die Zahlungen des Alteigentümers an den Staat, also die positiven Steuerzahlungen auf sein nicht aus Vermietung und Verpachtung stammendes Einkommen abzüglich der 30-prozentigen Zulage auf die Verluste aus der Immobilie, ist damit kleiner als Null. In der darauffolgenden Periode sind die Einkünfte aus der Immobilie positiv, und sie werden zusammen mit dem nicht aus Vermietung und Verpachtung stammenden Einkünften besteuert.

Die Differenz dieser beiden Werte, d. h. die Steuerzahlungen bei herrschenden steuerlichen Regelungen und die Nettozahlungen bei Einführung der 30 vH-Zulage, ergibt die zusätzliche fiskalische Belastung, die aus der Einführung der Zulage resultiert. Wenn jedes Jahr 20 000 Investoren betroffen sind und sich die Effekte über die Kohorten von Investoren hinweg kumulieren, ergibt sich folgendes Verlaufsmuster der Budgetbelastungen des Staates: Im ersten Jahr verliert der Staat 110 DM Mio. Danach sinkt die Belastung wegen des steuererhöhenden Effekts des nun für die erste Kohorte fehlenden Verlustabzugs auf rund 50 Mio. DM und verbleibt dort bis zum 10. Jahr. Im 11. Jahr kommt es schließlich aufgrund des dann entfallenden Verlustabzugs der letzten Kohorte zu einer Entlastung des Budgets um etwa 60 Mio. DM.

## III. Fazit

Die berechneten Zahlen geben bei der unterstellten Investitionstätigkeit eine Obergrenze der fiskalischen Belastung des Staates an. Geringere Belastungen ergeben sich, wenn man davon ausgeht, daß die Investitionszulage auch von solchen gewerblichen Vermietern gewählt wird, die ohne diese Zulage die beschleunigte steuerliche Abschreibung gemäß § 7 V EStG gewählt hätten, und wenn man berücksichtigt, daß es ohne die Investitions- und die Verlustzulage einen Anreiz gibt, steuerliche Verluste auf dem Wege der Veräußerung, über Nießbrauchmodelle und ähnliches auf andere Steuerzahler mit höheren Einkünften zu übertragen.

Höhere fiskalische Belastungen treten jedoch dann ein, wenn auch für die Selbstnutzer die Verlustzulage anstelle der Abzüge wie Sonderausgaben nach § 10 e EStG eröffnet würde und die Investitionszulage bei Verzicht auf AfA nach § 7 V EStG auch bei Modernisierungsaufwendungen in Frage käme (Ziffer 5608).

**Anhang 5:**

## Privatisierung durch das Altschuldenhilfe-Gesetz

Das Hauptziel bei der Verabschiedung des Altschuldenhilfe-Gesetzes im Jahre 1993 war die Entlastung des Wohnungswesens von seinen aus DDR-Zeiten übernommenen Altschulden, die trotz der Umstellung zum Satz 2:1 anläßlich der Währungsunion als unerträglich und investitionshinderlich angesehen wurden. Mit dem Gesetz soll die Schuldenlast der Wohnungsunternehmen und -genossenschaften sowie der privaten Vermieter nach der anfänglichen Streichung von rund 40 Mrd. DM abermals um 31 Mrd. DM auf 28 Mrd. DM gesenkt werden, wodurch der durchschnittliche Schuldenstand pro Quadratmeter auf 150 DM sinken soll.

Ein wichtiges Nebenziel des Gesetzes war die Forcierung der Privatisierungsaktivität, denn die Kappung der Altschulden wurde an die Bedingung geknüpft, daß die Unternehmen innerhalb des Elfjahreszeitraumes vom 1. 1. 1993 bis zum 31. 12. 2003 insgesamt 15 vH ihrer Wohnungsbestände (Flächen- und Stückzahlen) privatisieren oder, im Falle der Genossenschaften, verkaufen. Unternehmen, die dieses Ziel selbstverschuldet verfehlen, müssen die erlassenen Kredite mit Zins und Zinseszins zurückzahlen. Unternehmen, die von vornherein keinen Antrag auf Erlaß der Altschulden stellen, haben keine Privatisierungsauflagen zu erfüllen.

Wenngleich es klar ist, daß es sich für alle Unternehmen, deren Altschulden 150 DM pro Quadratmeter übersteigen, schon aus Liquiditätsgründen lohnt, den Antrag auf Erlaß der Altschulden zu stellen, ist es nicht sichergestellt, daß vom Altschuldenhilfe-Gesetz bei solchen Unternehmen ein Anreiz ausgeübt wird, die Privatisierung auch wirklich vorzunehmen. Das Problem ist nämlich, daß im Zeitablauf wachsende Prozentsätze der Gewinne aus der fünfzehnprozentigen Privatisierung des Bestandes an den Erblastentilgungsfonds abzuführen sind, auf den die Schuldenlast übertragen wurde. In den Jahren 1993 und 1994 sind 20 vH abzuführen, im Jahr 1995 schon 30 vH und so fort bis zum Satz von 90 vH in den Jahren 2001 bis 2003. Dabei ist der Privatisierungsgewinn als Differenz zwischen dem Verkaufserlös und der Summe aus Sanierungskosten und Restschulden (150 DM/m$^2$) definiert.

Ob der Vorteil aus der Altschuldenkappung den Nachteil der Gewinnabgabe übersteigt, hängt von der Höhe der Schulden und der Höhe der Privatisierungsgewinne ab. Wenn die Schulden hinreichend hoch und/oder die Privatisierungsgewinne hinreichend klein sind, dann führt die Inanspruchnahme des Altschuldenhilfe-Gesetzes (rentabilitätsmäßig) zu der gewünschten Entlastung der Unternehmen. Doch ist auch der umgekehrte Fall möglich. Die nachfolgende Abbildung illustriert das Ergebnis einer hierzu angestellten Berechnung.[1])

In der Senkrechten des Diagramms ist der Barwert des Privatisierungsgewinns pro verkauftem Quadratmeter Wohnfläche und in der Horizontalen der anfängliche Schuldenbestand pro Quadratmeter Wohnfläche im Gesamtbestand dargestellt. Die sternförmig von einem Schuldenbestand bei einem Wert von 150 DM ausgehenden Geraden geben für alternative Privatisierungsperioden jene Kombinationen von Schuldenbestand und Privatisierungsgewinn an, bei denen das Gesetz gerade belastungsneutral ist. Parameterkonstellationen, die durch Punkte dargestellt werden, die links von einer Geraden liegen, implizieren eine Nettobelastung, und solche, die durch Punkte rechts von einer Geraden verkörpert werden, implizieren eine Nettoentlastung durch das Altschuldenhilfe-Gesetz.

Die Abbildung zeigt, daß die privatisierenden Wohnungsunternehmen typischerweise eine Entlastung durch das Gesetz erfahren. Ein Unternehmen, das einen Schuldenbestand von 300 DM pro Quadratmeter aufweist, müßte schon einen Privatisierungsgewinn von deutlich über 1100 DM pro Quadratmeter erwarten, damit es sogar bei einer späten Privatisierung zu Ende des Zehnjahreszeitraumes mit dem dann gültigen hohen Abgabesatz von 90 vH nicht entlastet würde.

Der Fall der Nettobelastung durch das Altschuldenhilfe-Gesetz ist indes nicht so unwahrscheinlich, wie es zunächst erscheinen mag. Wenn z. B. im Jahre 1997 zu dem dann gültigen Abgabesatz von 60 vH privatisiert wird und anfangs ein Altschuldenbestand von 200 DM pro m$^2$ vorlag, dann reicht ein Privatisierungsgewinn von barwertmäßig 555 DM aus, um die Entlastungswirkung der Altschuldenkappung zu kompensieren. Höhere Werte des Privatisierungsgewinns und/oder niedrigere Werte des Schuldenbestandes bedeuten, daß die Abgabe an den Erblastentilgungsfonds die Entlastung aus der Altschuldenkappung übersteigt.

Wie die Abbildung zeigt, vermindern sich die Privatisierungsanreize rapide mit fortschreitender Zeit. Am besten ist es, schnell zu privatisieren. Ein Unternehmen, das bis zur Jahrtausendwende wartet und der-

---

[1]) Es sei G der Barwert des Privatisierungsgewinns pro Quadratmeter verkaufter Wohnfläche, *S* der anfängliche Schuldenbestand pro Quadratmeter Wohnfläche im Bestand vor der Entlastung, *t* der Abgabesatz auf die Privatisierungsgewinne und *B* die Größe des Bestandes in Quadratmetern. Der Vorteil aus der Altschuldenentlastung im Bestand beträgt

$$(S - \text{DM } 150) \cdot B$$

und der Nachteil aus der Abgabe auf die 15 v. H. des Bestandes, die privatisiert werden, beträgt

$$t \cdot 9{,}15 \cdot G \cdot B.$$

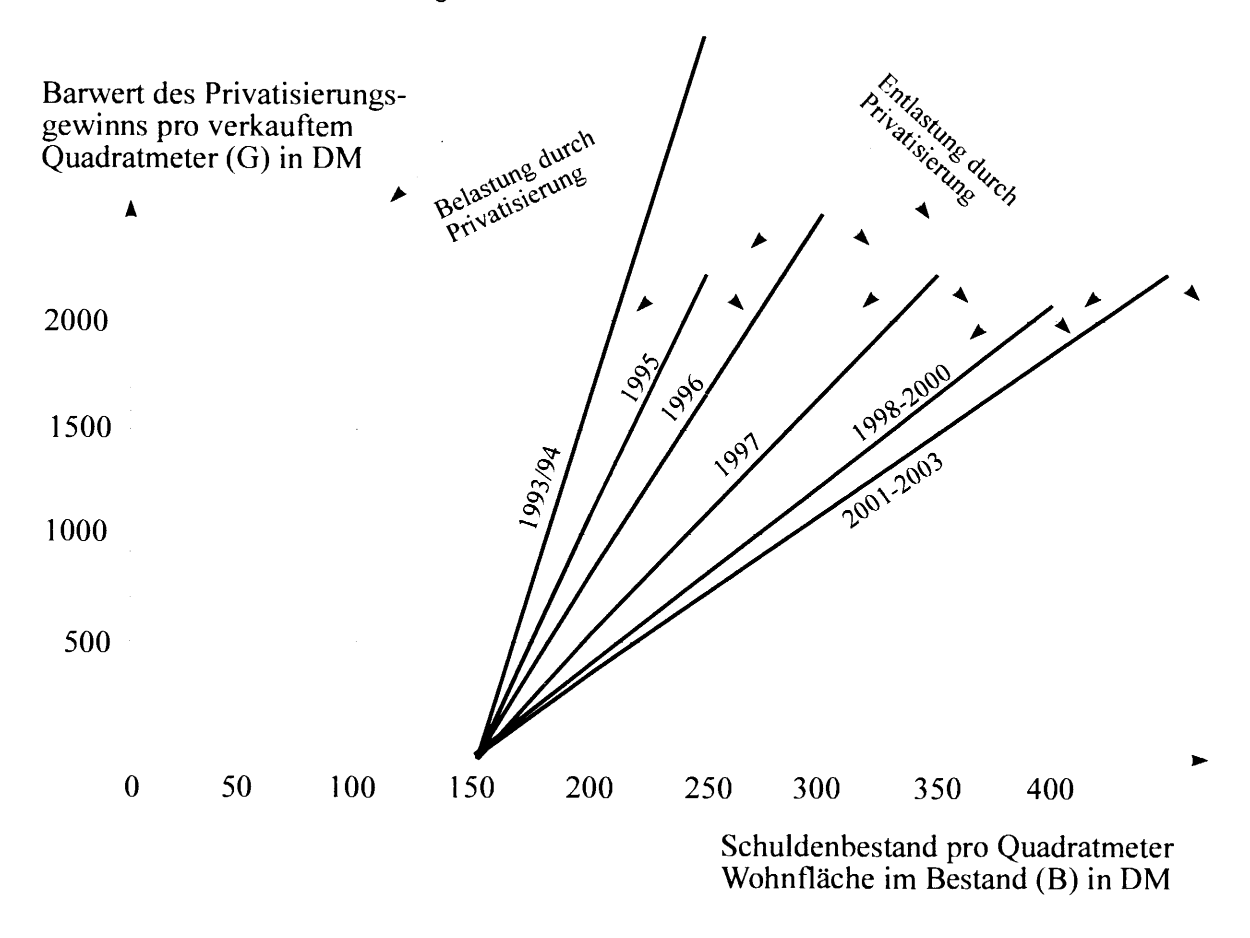
Gleichsetzen dieser beiden Ausdrücke und Auflösen nach G bringt die Gleichung

$$G^* = \frac{(S - \text{DM } 150)}{t \cdot 9{,}15},$$

mit der ein von *S* und *t* abhängiger kritischer Wert, $G^*$, für G berechnet wird, bei dem sich Vor- und Nachteil gerade aufwiegen. Höhere Werte von G führen zu einer Nettobelastung durch das Gesetz, niedrigere Werte zu einer Nettoentlastung.

Anhang 5

**Privatisierungsanreize durch das Altschuldenhilfe-Gesetz?**




Legende: Die im Altschuldenhilfe-Gesetz vorgesehenen Abgabeprozentsätze betragen 20 (1993/1994), 30 (1995), 40 (1996), 60 (1997), 80 (1998/1999/2000) und 90 (2001/2002/2003), wobei die Klammerwerte die zugehörigen Jahresperioden bezeichnen.

zeit Altschulden von nicht mehr als 200 DM pro m² hat, müßte mit Barwerten des Verkaufsgewinns unter 370 DM rechnen, um eine Nettoentlastung aus dem Gesetz zu erfahren.

Es ist bemerkenswert, daß die im Gesetz vorgesehenen fiskalischen Effekte in der Tendenz kleinere Unternehmen bevorzugen. Dies wird deutlich, wenn man eine heterogene Menge kleinerer Unternehmen mit unterschiedlichen Schuldbelastungen pro Quadratmeter mit einem Großunternehmen vergleicht, das die gleichen Bestände und Belastungen hat. Wenn es für das Großunternehmen wegen einer entsprechenden Höhe seiner Schulden sinnvoll ist, die Altschuldenhilfe in Anspruch zunehmen, so folgt daraus, nicht, daß sich dies auch für alle Kleinunternehmen lohnt. Wenn es einige der kleinen Unternehmen vorziehen, den Antrag nicht zu stellen, weil sie wegen ihrer ohnehin geringen Schuldenbelastung dann mehr an Privatisierungserlösen zahlen müßten, als sie an Schuldenentlastung erfahren, so folgt zwingend, daß die Summe der kleinen Unternehmen in den Genuß einer stärkeren Entlastung kommt als das anfangs identische Großunternehmen.

Man könnte geneigt sein, hieraus einen Anreiz für das Großunternehmen abzuleiten, sich zu entflechten und seine Bestände auf möglichst heterogene Einzelunternehmen zu verteilen. Doch ist zu bedenken, daß gemäß § 4 III des Altschuldenhilfe-Gesetzes eine nach dem 1. 1. 1993 vorgenommene Entflechtung für die Altschuldenhilfe nicht wirksam ist. Die geteilten Unternehmen werden für die Zwecke des Gesetzes wie ein nach wie vor verbundenes Großunternehmen behandelt.

**Anhang 6:**

## Zur Konstruktion des neuen Sonderwohngelds

Die Tabellen 1 und 2 präsentieren Beispiele für die Berechnung des Sonderwohngelds, die an die Tabellen 7.2 und 7.3 anschließen. Dabei ist unterstellt, daß die Miete des Ein-Personen-Haushaltes von 200 DM je Monat auf 700 DM je Monat und die Miete des Vier-Personen-Haushaltes von 400 DM je Monat auf 1 100 DM je Monat springt. Außerdem ist eine Einkommenssteigerung von jeweils 5 vH in der zweiten und dritten Phase der Wohngeldzahlung berücksichtigt. Die Abbildung und die Tabellen beziehen sich auf die Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes, und nicht auf dieses Wohngeld selbst. Um das Sonderwohngeld zu berechnen, muß die Bemessungsgrundlage mit dem Subventionssatz (b) multipliziert werden.

Zur Illustration: Bei dem in der Tabelle 2 dargestellten Haushalt trete ein Mietensprung von 400 DM pro Monat auf 1 100 DM pro Monat ein. Das normale Wohngeld steigt dabei von 147 DM auf 402 DM. Es fängt somit gut 36 vH der Mieterhöhung auf (wäre das Wohngeld nicht durch die zuschußfähige Höchstmiete — in diesem Fall 785 DM — beschränkt, würde es sogar auf 593 DM steigen; die Wohngeldsteigerung machte dann fast 64 vH der Mietsteigerung aus). Trotz der großzügigen Anpassung des (normalen) Wohngeldes an die höhere Miete geht das verfügbare Resteinkommen von 1 440 DM um 445 DM auf 995 DM zurück, also um nahezu 31 vH. Das neue Sonderwohngeld soll den betroffenen Haushalt nicht endgültig davor bewahren, sondern ihm Zeit gewäh-

Tabelle 1:

**Die Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes für den Ein-Personen-Haushalt gemäß Tabelle 7.2 für den Fall eines Mietsprungs von 200 DM auf 700 DM (monatlich) und anschließender Einkommenssteigerungen (berechnet auf der Grundlage des Wohngeldgesetzes)**

| | Miete $M$ | Maßgebliches Bruttoeinkommen $E$ | Maßgebliches Haushaltseinkommen $H = (1 - 0{,}125) \cdot E$ | Wohngeld nach WoGG $W$ | Verfügbares Resteinkommen $R = H - M + W$ | Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes $\left(1 - \frac{t-1}{T}\right) \cdot [(1-\varepsilon) \cdot R(0) - R(t)]$ | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | $\varepsilon=0$ | $\varepsilon=0{,}05$ | $\varepsilon=0{,}1$ | $\varepsilon=0{,}2$ |
| Ausgangslage | 200 | 1 000 | 875 | 22 | 697 | – | – | – | – |
| 1. Phase | 700 | 1 000 | 875 | 156 | 331 | 366 | 331 | 296 | 227 |
| 2. Phase | 700 | 1 050 | 919 | 142 | 361 | 224 | 201 | 178 | 131 |
| 3. Phase | 700 | 1 102 | 965 | 121 | 386 | 104 | 92 | 80 | 57 |

Legende: Annahmen: Miete bis Ende 1994: 200 DM; Miete ab 1. 1. 1995: 700 DM; Mietenstufe IV, Zuschußfähige Höchstmiete: 435 DM; Bruttoeinkommen bis 30. 6. 1995: 1 000 DM pro Monat; Bruttoeinkommen ab 1. 7. 1995: DM 1 050 pro Monat; Bruttoeinkommen ab 1. 7. 1996: 1 102 DM pro Monat; drei Phasen des Sonderwohngeldes: 1. Phase 1. 1. 1995—31. 12. 1995; 2. Phase 1. 1. 1996—30. 6. 1996; 3. Phase 1. 7. 1996—31. 12. 1996.

Tabelle 2:

**Die Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes für den Vier-Personen-Haushalt gemäß Tabelle 7.3 für den Fall eines Mietsprungs von 400 DM auf 1 100 DM (monatlich) und anschließender Einkommenssteigerungen (berechnet auf der Grundlage des Wohngeldgesetzes)**

| | Miete $M$ | Maßgebliches Bruttoeinkommen $E$ | Maßgebliches Haushaltseinkommen $H = (E - 167 - 200) \cdot (1 - 0{,}3)$ | Wohngeld nach WoGG $W$ | Verfügbares Resteinkommen $R = H + 200 - M + W$ | Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes $\left(1 - \frac{t-1}{T}\right) \cdot [(1-\varepsilon) \cdot R(0) - R(t)]$ | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | $\varepsilon=0$ | $\varepsilon=0{,}05$ | $\varepsilon=0{,}1$ | $\varepsilon=0{,}2$ |
| Ausgangslage | 400 | 2 500 | 1 493 | 147 | 1 440 | – | – | – | – |
| 1. Phase | 1 100 | 2 500 | 1 493 | 402 | 995 | 445 | 373 | 301 | 157 |
| 2. Phase | 1 100 | 2 625 | 1 581 | 376 | 1 057 | 255 | 207 | 159 | 63 |
| 3. Phase | 1 100 | 2 756 | 1 672 | 355 | 1 127 | 104 | 80 | 56 | 8 |

Legende: Annahmen: Miete bis Ende 1994: 400 DM; Miete ab 1. 1. 1995: 1 100 DM; Mietenstufe IV, Zuschußfähige Höchstmiete: 785 DM; Bruttoeinkommen bis 30. 6. 1995: 2 500 DM pro Monat; Bruttoeinkommen ab 1. 7. 1995: 2 625 DM pro Monat; Bruttoeinkommen ab 1. 7. 1996: 2 756 DM pro Monat; drei Phasen des Sonderwohngeldes: 1. Phase 1. 1. 1995—31. 12. 1995; 2. Phase 1. 1. 1996—30. 6. 1996; 3. Phase 1. 7. 1996—31. 12. 1996.

Tabelle 3:

**Die Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes für den Vier-Personen-Haushalt gemäß Tabelle 7.3 für den Fall einer Minderung des Einkommens von 2 500 DM auf 1 900 DM (monatlich), berechnet auf der Grundlage des Wohngeldgesetzes.**

| | Miete $M$ | Maßgebliches Brutto-einkommen $E$ | Maßgebliches Haushalts-einkommen $H = (E - 167 - 200) \cdot (1 - 0{,}3)$ | Wohngeld nach WoGG $W$ | Verfügbares Rest-einkommen $R = H + 200 - M + W$ | Bemessungsgrundlage des Sonderwohngeldes $\left(1 - \frac{t-1}{T}\right) \cdot [(1-\varepsilon) \cdot R(0) - R(t)]$ | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | $\varepsilon=0$ | $\varepsilon=0{,}05$ | $\varepsilon=0{,}1$ | $\varepsilon=0{,}2$ |
| Ausgangslage | 400 | 2500 | 1493 | 147 | 1440 | – | – | – | – |
| 1. Phase | 400 | 1900 | 1073 | 216 | 1089 | 351 | 279 | 207 | 63 |
| 2. Phase | 400 | 1900 | 1073 | 216 | 1089 | 234 | 186 | 138 | 42 |
| 3. Phase | 400 | 1900 | 1073 | 216 | 1089 | 117 | 93 | 69 | 21 |

Legende: Annahmen: Miete: 400 DM; Mietenstufe IV, Zuschußfähige Höchstmiete: 785 DM; Bruttoeinkommen bis 31. 12. 1994: 2 500 DM pro Monat; Bruttoeinkommen ab 1. 1. 1995: 1 900 DM pro Monat; drei Phasen des Sonderwohngeldes: 1. Phase 1. 1. 1995—31. 12. 1995; 2. Phase 1. 1. 1996—30. 6. 1996; 3. Phase 1. 7. 1996—31. 12. 1996.

ren, sich allmählich daran zu gewöhnen und entsprechende Dispositionen zu treffen.

Nicht jede beliebig kleine Verkürzung des Haushaltsbudgets für Nicht-Wohnkonsum und eventuelle Vermögensbildung wird als unzumutbare Härte angesehen. Minderungen um 10 vH oder 20 vH mögen als im Bereich der Wechselfälle des Lebens liegend angesehen werden, mit denen jeder Mensch rechnen muß. Im Beispiel würde der Ansatz eines solchen „Selbstbehalts" dazu führen, daß man nicht vom verfügbaren Resteinkommen der Ausgangslage, nämlich 1 440 DM ausgeht, sondern von einem entsprechend geminderten Betrag: 1 296 DM bzw. 1 152 DM. Zieht man davon das neue verfügbare Resteinkommen ab, so erhält man den Betrag, um den die Minderung des verfügbaren Resteinkommens sozusagen die Zumutbarkeitsgrenze überschreitet; das sind 301 DM bzw. 157 DM. Dieser Betrag ist die Bemessungsgrundlage für das Sonderwohngeld in der ersten Phase (würde man keinen Selbstbehalt einführen, beliefe die Bemessungsgrundlage sich auf 445 DM).

Bei einem Subventionssatz von 40 vH ergäben sich in der ersten Phase Sonderwohngeldbeträge von 120 DM bzw. 63 DM. Sie würden die Minderung des verfügbaren Resteinkommens zu 27 vH bzw. 14 vH auffangen.

Würde man mit einem Subventionssatz von 60 vH operieren, erhielte der Haushalt in der ersten Phase ein monatliches Sonderwohngeld in Höhe von 181 DM bzw. 94 DM. Das bedeutete eine Rückführung der Minderung des verfügbaren Resteinkommens um 41 vH bzw. 21 vH.

Die Steigerung des normalen Wohngeldes (255 DM) und das Sonderwohngeld der ersten Phase zusammen ergeben folgende Anteile an der Mieterhöhung:

— bei einem Subventionssatz von 40 vH: 54 vH bzw. 45 vH

— bei einem Subventionssatz von 60 vH: 62 vH bzw. 50 vH.

Wenn sich die wirtschaftliche Situation des Haushalts danach nicht ändert, wird das Sonderwohngeld in der zweiten und dritten Phase in gleichen Schritten abgebaut. Man mindert es für die zweite Phase um ein Drittel, für die dritte Phase um ein weiteres Drittel; damit läuft es aus.

Um die Funktionsweise des Konzepts zu zeigen, wenn der Haushalt statt von einer Mieterhöhung von einer Einkommenseinbuße betroffen ist, sei wieder auf den Vier-Personen-Haushalt der Tabelle 2 zurückgegriffen. Dabei wird unterstellt, daß die monatliche Miete konstant ist, das Einkommen indessen von 2 500 DM auf 1 900 DM fällt (Tabelle 3).

Auch in diesem Fall steigt das Wohngeld, und zwar von 147 DM um 69 DM auf 216 DM. Es fängt 11,5 vH des Einkommensrückgangs von 600 DM auf. Das verfügbare Resteinkommen sinkt von 1 440 DM um gut 24 vH auf 1 089 DM. Je nach Höhe des Selbstbehalts von 10 vH bzw. 20 vH beläuft sich das Sonderwohngeld in der ersten Phase

— bei einem Subventionssatz von 40 vH auf 83 DM bzw. 25 DM

— bei einem Subventionssatz von 60 vH auf 124 DM bzw. 38 DM.

Von der Einkommensminderung in Höhe von 600 DM fangen die Steigerung des Normalwohngeldes und das Sonderwohngeld der ersten Phase gemeinsam ab:

— bei einem Subventionssatz von 40 vH: 25 vH bzw. 16 vH

— bei einem Subventionssatz von 60 vH: 32 vH bzw. 19 vH.

# Mietrecht:
# Wohnraummiete – eine Analyse des geltenden Rechts

**von Jürgen Sonnenschein**

### Anhang zum Gutachten „Wohnungspolitik auf dem Prüfstand"

Der vorliegende Text wurde von einem Mitglied der Expertenkommission Wohnungspolitik in eigener Verantwortung verfaßt. Er diente als eine Grundlage für den verabschiedeten Gutachtentext und soll der Öffentlichkeit nicht vorenthalten werden.

Inhaltsverzeicnis

# A. Einleitung

Das Wohnungsangebot in der Bundesrepublik Deutschland soll verbessert werden. Ein wesentlicher Ansatzpunkt, um dieses Ziel zu erreichen, liegt in einer Änderung der gesetzlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt, die sich aus dem Bestandsschutz des sozialen Wohnraummietrechts ergeben. Das Mietrecht steht im Spannungsfeld von Eigentum und Vertragsfreiheit, die verfassungsrechtlich gewährleistet sind, sowie der Sozialpflichtigkeit, die eine ebenfalls verfassungsrechtliche Bindung erzeugt.

Der Auftrag der Kommission geht u. a. dahin, das Mietrecht sowie sonstige rechtliche Rahmenbedingungen für das Wohnen auf ihre Zeitgemäßheit, ökonomische Effizienz, soziale Treffsicherheit, Flexibilität und Gerechtigkeit hin zu überprüfen.

Damit wird im einzelnen zu klären sein, welche Zielvorstellungen der Gesetzgeber mit den Mieterschutzvorschriften verbunden hat und ob sich diese Erwartungen erfüllt haben. Hierzu sind der tatsächliche Wirkungsgrad der Vorschriften und etwaige Fehlentwicklungen und Mißbrauchsmöglichkeiten festzustellen. Insbesondere wird zu untersuchen sein, wie sich die rechtlichen Rahmenbedingungen auf das Angebot am Wohnungsmarkt aus dem Bestand und auf die Bereitschaft von Investoren auswirken, ihr Geld auf dem Wohnungssektor anzulegen, damit der Bestand erhalten und der Nachfrage entsprechend vergrößert wird. Zur Vorbereitung dieser Untersuchungen und der darauf aufbauenden Vorschläge im Gutachten der Kommission dient die folgende Analyse der entscheidenden Vorschriften des geltenden Wohnraummietrechts.

# B. Eigentum, Vertragsfreiheit und Sozialpflichtigkeit

Jedes Wirtschaftssystem wird von einer Reihe von Faktoren bestimmt. Zur sozialen Marktwirtschaft gehört unabdingbar eine Privatrechtsordnung, deren Stützpfeiler das Privateigentum und die Vertragsfreiheit bilden, flankiert von den Prinzipien des Sozialstaats. Dies gilt auch für den Wohnungsmarkt als einen der wichtigsten Teilbereiche unserer Wirtschaft.

1. Das Privateigentum ist eine verfassungsrechtlich durch Artikel 14 Grundgesetz (GG) geschützte Rechtsposition, die eine Nutzungs- und Verfügungsbefugnis des Eigentümers beinhaltet. Die Vertragsfreiheit ist Teil des in Artikel 2 I GG geschützten Rechts zur freien Entfaltung der Persönlichkeit, so daß jeder seine Rechtsverhältnisse in freier Selbstbestimmung gestalten kann. Auf die Wohnraummiete übertragen bedeutet dies, daß Vermieter und Mieter selbst bestimmen können, ob und mit welchem Inhalt sie ein Mietverhältnis eingehen, wie sie es im Laufe der Zeit inhaltlich in beiderseitigem Einvernehmen ändern und wann und aus welchem Grund sie es beenden.

   Die Idee des Vertrags beruht darauf, daß die Vereinbarungen der Parteien deshalb gelten, weil beide in Selbstbestimmung die Abrede treffen, daß es so Rechtens sein soll. Im ursprünglichen Sinne des Wortes „vertragen" sich die Parteien. So liegt auch dem Mietvertrag über Wohnraum die Voraussetzung zugrunde, daß sich die Parteien in freier Selbstbestimmung gegenüberstehen und daß nicht durch die Macht der einen Partei eine einseitige Fremdbestimmung eintritt. Der Wohnraummietvertrag gehört jedoch wie der Arbeitsvertrag zu den Vertragstypen, bei denen der Gesetzgeber mit einer ungleichen Machtlage und deshalb mit einem besonderen Schutzbedürfnis der einen Partei rechnet. Dies wird an den zwingenden Bestimmungen zum Schutz des Mieters deutlich, die für beide Parteien einen Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellen, in der Regel aber nur den Vermieter treffen.

   Die verfassungsrechtliche Grundlage für die weitreichenden Eingriffe in die Vertragsfreiheit findet sich in Artikel 2 I GG. Hiernach hat jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstößt. Hierzu gehören alle Vorschriften, die formell und materiell mit dem Grundgesetz in Einklang stehen. Der einzelne muß es deshalb nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) hinnehmen, wenn der Gesetzgeber entsprechend dem Sozialstaatsprinzip aus überwiegenden gesamtwirtschaftlichen und sozialen Gründen die im Interesse des Gemeinwohls liegenden Maßnahmen zur Einschränkung der Vertragsfreiheit trifft (BVerfGE 29, 260, 267).

   Den gleichen Einschränkungen unterliegt das in Artikel 14 GG garantierte Eigentum, weil Inhalt und Schranken durch die Gesetze bestimmt werden. Zudem wird bestimmt, daß Eigentum verpflichtet und daß sein Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll. Die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbe-

stimmung geht um so weiter, je größer die soziale Gebundenheit des Eigentumsobjekts ist. Vor allem für das Eigentum an Wohnraum wird in ständiger Rechtsprechung eine besondere Sozialbindung angenommen, weil er nicht unbeschränkt zur Verfügung stehe und als Lebensmittelpunkt des Mieters anzusehen sei (BVerfGE 68, 361, 370f.). Auf dieser Grundlage ist bisher noch keine Vorschrift des mietrechtlichen Bestandsschutzes als solche für verfassungswidrig erklärt worden. Wenn es Verfassungsverstöße gab, handelte es sich immer um Fehler bei der Rechtsanwendung im Einzelfall.

Damit ist festzustellen, daß das Wohnraummietrecht im Spannungsfeld von Eigentum, Vertragsfreiheit und Sozialpflichtigkeit steht. Alle Überlegungen, die der Kritik oder der Reform der bestehenden Gesetze dienen, müssen dieses Spannungsverhältnis berücksichtigen.

2. Durch die neueste Rechtsprechung hat dieses Spannungsverhältnis eine weitere Dimension erhalten. Das BVerfG hatte in einer früheren Entscheidung klargestellt, daß der Mieterschutz keine selbständige Rechtsposition sei, die als solche durch Artikel 14 GG geschützt werden könne, sondern nur eine Verstärkung der vertraglichen Rechte des Mieters (BVerfGE 18, 121, 131). Dabei hat das Gericht noch offengelassen, ob diese Verstärkung der Rechte des Mieters unter dem Gesichtspunkt des Besitzschutzes als Eigentum im Sinne des Artikel 14 GG angesehen werden könne (BVerfGE 18, 121, 131; 83, 82, 88). In einer späteren Entscheidung wird eindeutig festgestellt, daß das Mietrecht keine Rechtsposition darstelle, die als solche durch Artikel 14 GG geschützt sei (BVerfG WuM 1991, 465, 466).

   In einem Beschluß vom 26. Mai 1993 hat das BVerfG nunmehr jedoch das Gegenteil angenommen (BVerfGE 89, 1). Das Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung sei Eigentum im Sinne von Artikel 14 I 1 GG, weil es eine vermögenswerte Rechtsposition darstelle, die eine Nutzungs- und Verfügungsbefugnis zum Inhalt habe. Ein Eigentumsschutz des Mieters für sein Besitzrecht diene der Abwehr solcher Regelungen, die sein Bestandsinteresse gänzlich mißachten oder unverhältnismäßig beschränken würden. Dieser staatsgerichtete Eigentumsschutz des Mieters unterscheide sich in seiner Struktur nicht von demjenigen des Vermieters und Eigentümers. Eine bestimmte Ausgestaltung des Mietrechts könne allerdings aus dem Grundgesetz nicht abgeleitet werden. Namentlich folge aus dem Eigentumsschutz des Besitzrechts nicht, daß im Konflikt beider durch die Verfassung geschützten Eigentumspositionen das Bestandsinteresse des Mieters in jedem Falle vorgehe.

   Ob sich die Fachgerichte an diese Aussage des BVerfG halten werden, bleibt abzuwarten. Sicherlich wird die Entscheidung aber die Anwendung des einfachen Rechts beeinflussen. Dies zeigt schon eine weitere Entscheidung des BVerfG vom 18. Oktober 1993, nach der bei einer fristlosen Kündigung des Vermieters wegen Überbelegung der Wohnung der Eigentumsschutz des Mieters angemessen zu berücksichtigen sei und seinen Interessen ein besonderes Gewicht verleihen könne (BVerfG NJW 1994, 41).

   Ohne in die Auseinandersetzung um diese neueste Rechtsprechung eintreten zu wollen (vgl. z. B. Depenheuer NJW 1993, 2561; Derleder WuM 1993, 514; Finger ZMR 1993, 545; Rüthers NJW 1993, 2587; Sternel MDR 1993, 729), ist doch zu erwarten, daß dadurch die Gewichte weiter zugunsten des Mieters verschoben werden, weil das Mietrecht nicht mehr allein durch das Spannungsfeld von Eigentum, Vertragsfreiheit und Sozialpflichtigkeit geprägt wird, sondern weil sich im Konflikt als geschützte Rechtspositionen das Eigentum des Vermieters und das vom BVerfG angenommene Eigentum des besitzenden Mieters gegenüberstehen. Dies führt zu der weiteren Frage, ob nicht auch das dem besitzenden Mieter zugeschriebene Eigentumsrecht der Sozialpflichtigkeit unterliegt und damit Einschränkungen zugunsten der Allgemeinheit, d. h. wohnungssuchender Dritter oder auch des auf die Wohnung angewiesenen Eigentümers, erfahren muß.

## C. Historische Entwicklung des Wohnraummietrechts

### I. Mietrecht als Mittel der Wohnungszwangswirtschaft

1. Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) enthielt bei seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1900 nur wenige Vorschriften, mit denen die stillschweigend vorausgesetzte Vertragsfreiheit zum Schutz des Mieters eingeschränkt wurde. Als sich das Wohnungsangebot während des Ersten Weltkriegs verknappte und die Mietpreise erheblich anstiegen, setzte die Entwicklung zu einem gesetzlichen Mieterschutz ein.

   Nach der 1. Mieterschutzverordnung von 1917 konnten die Mieteinigungsämter ermächtigt werden, auf Anrufen eines Mieters über die Wirksamkeit einer Kündigung des Vermieters, über die Fortsetzung des gekündigten Mietverhältnisses und ihre Dauer sowie über eine Erhöhung des Mietzinses im Fall der Fortsetzung zu bestimmen.

In der 2. Mieterschutzverordnung von 1918 wurde gestattet, daß Gemeinden mit einem besonders starken Mangel an Wohnungen eine Anzeigepflicht über den Abschluß bestimmter Wohnungsmietverträge begründeten. Auf Anrufen der Gemeinde konnte das Einigungsamt den bei der Wiedervermietung einer seit dem 1. Juli 1917 vermietet gewesenen Wohnung mit dem neuen Mieter vereinbarten Mietzins auf die angemessene Höhe herabsetzen, wenn der neue Mietzins höher war, als ihn der bisherige Mieter zu entrichten hatte. Die 3. Mieterschutzverordnung von 1919 dehnte diese Regelung auf sämtliche Wohnräume aus und präzisierte sie dahin gehend, daß auf die nach Art und Ausstattung der Wohnräume übliche und angemessene Miethöhe abzustellen war. Damit war die ortsübliche Vergleichsmiete geboren, um die Miethöhe zu begrenzen.

2. Da die Mieterschutzverordnungen nur auf das billige Ermessen des Einigungsamtes als Beurteilungsmaßstab zurückgriffen, ohne bestimmte Kriterien für die Frage der Üblichkeit und Angemessenheit des Mietzinses anzugeben, schuf der Gesetzgeber durch das Reichsmietengesetz von 1922 das System der gesetzlichen Miete. Der Mietzins war frei vereinbar. Beide Parteien konnten aber jederzeit dem anderen Vertragsteil gegenüber erklären, daß die Höhe des Mietzinses nach den Vorschriften über die gesetzliche Miete berechnet werden sollte. Hierfür bildete die Friedensmiete von 1914 die Grundlage, korrigiert um bestimmte Zu- und Abschläge. Dazu gehörten seit dem Änderungsgesetz von 1926 Zuschläge für bauliche Veränderungen, die den Gebrauchswert erhöhten und nicht als Instandsetzungsarbeiten anzusehen waren, wenn sie mit Zustimmung des Mieters oder der Mehrheit der beteiligten Mieter vorgenommen worden waren. Diese Bestimmung ist der Vorläufer des heutigen § 3 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe (MHRG) zwecks Mieterhöhung wegen baulicher Änderungen. Bestand zwischen den Parteien Streit über die Höhe der Friedensmiete, war sie auf Antrag einer Partei vom Mieteinigungsamt festzustellen. Maßgeblich war der ortsübliche Mietzins, der im Jahre 1914 in der Gemeinde für Räume gleicher Art und Lage regelmäßig vereinbart war.

3. Neben der gesetzlichen Miete versuchte der Gesetzgeber, mit dem System der Höchstmieten den Preisanstieg unabhängig vom Parteiwillen zu begrenzen. So konnten die Gemeinden aufgrund der preußischen Höchstmietenanordnung von 1919 eine Höchstgrenze für Mietzinssteigerungen einführen, die in einem prozentualen Zuschlag zur Friedensmiete von 1914 bestand.

4. Durch das Mieterschutzgesetz von 1923 (MietSchG) wurde das System des Kündigungsschutzes völlig umgestellt. Nach den Mieterschutzverordnungen beendete eine Kündigung als rechtsgeschäftliche Willenserklärung das Mietverhältnis. Sie bedurfte lediglich einer behördlichen Zustimmung, wenn der Vermieter kündigte. Nach dem Mieterschutzgesetz war der rechtsgeschäftliche Wille des Vermieters ausgeschaltet und wurde durch eine gerichtliche Entscheidung ersetzt. Der Vermieter mußte auf Aufhebung des Mietverhältnisses klagen. Die Klage war nur begründet, wenn bestimmte gesetzliche Tatbestände wie schwere Vertragsverletzungen durch den Mieter oder ein überwiegendes dringendes Interesse des Vermieters an der Erlangung der Mieträume bestand, so daß auch bei Berücksichtigung der Verhältnisse des Mieters die Vorenthaltung eine schwere Unbilligkeit für den Vermieter darstellen würde. Bei späteren Änderungen des Mieterschutzgesetzes wurden die Beendigungstatbestände mehrfach modifiziert, bis sie schließlich durch Art. III des Gesetzes über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht von 1960 (AbbauG) mit Vertragsverletzungen, Eigenbedarf und Hinderung gerechtfertigter wirtschaftlicher Verwertung ihre endgültige Fassung erhielten. In dieser Fassung bildeten sie das Vorbild für den Kündigungsgrund des berechtigten Interesses, wie er nunmehr in § 564 b II BGB geregelt ist.

Auch die in § 556 a BGB enthaltene Sozialklausel läßt sich in ihrem Kern auf eine Änderung des Mieterschutzgesetzes im Jahre 1928 zurückführen. Das Mietverhältnis konnte seitdem außer durch eine Aufhebungsklage wieder durch eine Kündigung des Vermieters unter den gleichen Voraussetzungen beendet werden, unter denen die Klage möglich war. Das Kündigungsschreiben war gerichtlich zuzustellen. Erhob der Mieter innerhalb von zwei Wochen gegen die Kündigung Widerspruch, kam es zu einer Güteverhandlung und nach deren Scheitern zum normalen gerichtlichen Aufhebungsverfahren.

Schließlich geht eine weitere Form des heutigen Bestandsschutzes von Mietverhältnissen über Wohnraum auf das Mieterschutzgesetz von 1923 zurück. So war schon in diesem Gesetz das nunmehr in § 569 a BGB enthaltene Recht des Ehegatten oder anderer Familienangehöriger angelegt, beim Tode des Mieters in das Mietverhältnis einzutreten, wenn sie in dem Wohnraum einen gemeinsamen Hausstand geführt hatten. Anders als heute wurde jedoch vorausgesetzt, daß der Ehegatte oder ein volljähriger Verwandter bis zum zweiten Grade Erbe des Mieters war, wobei der kraft allgemeiner erbrechtlicher Nachfolge vollzogene Eintritt in das Mietverhältnis nicht durch außerordentliche Kündigung des Vermieters aus § 569 BGB beendet werden konnte. Im Entwurf des Mieterschutzgesetzes (RABl I 1921, 957) war die Ähnlichkeit mit der heutigen Regelung noch deutlicher, weil die Familienangehörigen, die beim Tode des Mieters zu seinem Hausstand gehörten, in die Rechte und Pflichten aus dem Mietverhältnis eintraten, wenn der Erbe von seinem Kündigungsrecht aus § 569 BGB Gebrauch machte.

5. Nach vorübergehenden Tendenzen zur Lockerung Anfang der dreißiger Jahre wurde die Wohnungszwangswirtschaft seit 1936 durch die nationalsozialistische Regierung wieder verstärkt. Das Reichsmietengesetz und das Mieterschutzgesetz

wurden durch eine Verordnungsermächtigung für Änderungen durch den Reichsarbeitsminister und den Reichsminister der Justiz freigegeben. Durch die Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen von 1936 wurde die Mietzinsbildung durch eine Höchstmiete begrenzt. Bereits 1937 wurden die Ausführungsbestimmungen aus einer Rechtsverordnung in einen Runderlaß des Reichskommissars für die Preisbildung verlagert. Hiernach war u. a. bei Altbauwohnungen, die den Vorschriften des Reichsmietengesetzes unterlagen, jeder Mietzins, der die gesetzliche Miete überstieg, als „volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigt" anzusehen. Bei Neubauwohnungen sollten frühere Mietzinssteigerungen insoweit rückgängig gemacht werden, als sie eine volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigte Ausnutzung der auf dem Wohnungsmarkt bestehenden Schwierigkeiten darstellten. Bei der erstmaligen Vermietung war zu prüfen, ob unter Ausnutzung dieser Schwierigkeiten von Anfang an ein überhöhter Mietzins gefordert wurde. Eine volkswirtschaftlich notwendige Mietzinserhöhung wurde hingegen angenommen, wenn der Vermieter bauliche Verbesserungen vornahm, die den Gebrauchswert der Räume erhöhten.

Ähnlich wie beim Mietpreisrecht wurde die Gesetzgebung auch beim Kündigungsschutz auf den zuständigen Reichsminister verlagert. In mehreren Ausführungsverordnungen wurden die Bestimmungen des Mieterschutzgesetzes von 1923 verschärft und auf den weitaus größten Teil der bis dahin noch mieterschutzfreien Räume ausgedehnt. Ebenfalls im Verordnungswege wurde schließlich 1942 eine Neufassung des Mieterschutzgesetzes erlassen. Die Beendigung des Mietverhältnisses war für den Vermieter einseitig nur noch durch Aufhebungsklage möglich, nicht mehr durch widerspruchslose Kündigung. Die schon früher bei Aufhebungsurteilen mögliche Verpflichtung des Vermieters, dem Mieter die für den Umzug erforderlichen Kosten ganz oder teilweise zu ersetzen, konnte unter Erweiterung auf eine angemessene Entschädigung für den Ausgleich sonstiger wirtschaftlicher Nachteile gerichtlich auch für den Fall begründet werden, daß die Parteien das Mietverhältnis einvernehmlich aufhoben. Das Recht zum Eintritt in das Mietverhältnis beim Tode des Mieters wurde als Sonderrechtsnachfolge unabhängig von der erbrechtlichen Gesamtnachfolge und einem bestimmten Verwandtschaftsgrad auf alle Familienangehörigen ausgeweitet.

6. Auf die Wohnraumbewirtschaftung als drittes Element der damaligen Wohnungszwangswirtschaft neben dem System der Höchstmieten und dem gerichtlichen Kündigungsschutz soll hier nicht näher eingegangen werden. Mit der Wohnungszuweisung gingen diese Regelungen noch über einen Kontrahierungszwang als einem ohnehin schon schwerwiegenden Eingriff in die Vertragsfreiheit hinaus. Der Vertragsschluß mußte nicht erst gerichtlich erzwungen werden, sondern wurde durch eine staatliche Verfügung ersetzt.

## II. Mietrecht in der sozialen Marktwirtschaft

1. Nach weiteren kriegs- und nachkriegsbedingten Verschärfungen der Wohnungszwangswirtschaft setzte mit dem Ersten Wohnungsbaugesetz von 1950 ein Wandel ein. Ziel des Gesetzes war es, die Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft auch im Bereich der Wohnungswirtschaft zur Geltung zu bringen. Damit sollten Anreize für die Bauherren und das langfristig anzulegende Kapital geschaffen werden, in den Wohnungsbau zu investieren. So wurde den Mietvertragsparteien durch Ausnahme des frei finanzierten Neubauwohnraums von den Vorschriften über die Preisbildung gestattet, eine Marktmiete zu vereinbaren. Hiervon wurden wertvolle Anregungen auf die Privatinitiative im Wohnungsbau erwartet.

   Durch die Mietpreisverordnung von 1951 wurde weiterer Wohnraum von den Preisvorschriften ausgenommen. Damit war ein entscheidender Systemwandel eingeleitet. Soweit die Preisbindung fortbestand, wurde sie nicht mehr mit einer marktregelnden Funktion gerechtfertigt, sondern mit sozialen Gesichtspunkten.

   Zu weiteren Lockerungen des Mietpreisrechts führte das Bundesmietengesetz von 1955. Es hielt zwar grundsätzlich an der Nichtigkeit von Mietzinsvereinbarungen bei preisgebundenem Wohnraum fest, soweit die preisrechtlich zulässige Höchstgrenze überschritten wurde. Es führte jedoch generelle Ausnahmen ein und überließ es dem Mieter, sich auf die preisrechtlich zulässige Miete zu berufen. Ziel des Gesetzes war es, der Eigenwirtschaftlichkeit im Wohnungswesen Rechnung zu tragen, auf die keine Volkswirtschaft ohne schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Folgen verzichten könne. Alle Anstrengungen zur Beseitigung oder Verhinderung eines Wohnungsfehlbestandes seien zum Scheitern verurteilt, wenn nicht die vorhandenen Wohnungen aus ihren laufenden Mieterträgen mindestens in ihrem Wohnwert erhalten werden könnten. Privatinitiative und privates Sparkapital seien für den Wohnungsbau nicht zu mobilisieren, wenn keine Gewähr bestehe, daß das in Wohnungen angelegte Kapital einschließlich der bei allen Anlagen üblicherweise erzielbaren Zinsen aus den Wohnungserträgen gesichert werden könne (Begr. z. RegE, BT-Drucksache I/1110, S. 15).

2. Der wichtigste Schritt in eine neue Richtung wurde mit dem bereits erwähnten Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht von 1960 vollzogen. Ziel des Gesetzes war es, die Wohnungszwangswirtschaft stufenweise abzubauen und nach einer Übergangszeit ganz zu beseitigen.

   Das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz wurde mit weitreichenden Ausnahmen versehen und trat 1965 ganz außer Kraft. Die Preisbindung sollte durch eine allmähliche Anhebung der Mieten an das Marktniveau abgebaut werden. Mit der Verlagerung in den öffentlich geförderten Wohnungsbau hat sie sich jedoch als eine bis in die heutige Zeit dauerhafte Einrichtung erwiesen. Hierdurch

ist auch der Wohnungsmarkt auf Dauer gespalten geblieben.

Das dritte Element der Wohnungszwangswirtschaft, der Kündigungsschutz, wurde durch das Abbaugesetz ebenfalls wesentlich beschnitten. Das Mieterschutzgesetz galt zwar mit gewissen Änderungen noch eine Zeitlang fort. Im Prinzip wurde aber das freie Kündigungsrecht des Vermieters wieder eingeführt. Zum Ausgleich wurde das schon in einer Notverordnung von 1931 vorgesehene Ziel verfolgt, das Mietrecht des BGB in ein soziales Miet- und Wohnrecht umzugestalten und hierbei besondere soziale Härten auf seiten des Mieters zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber griff deshalb auf das Widerspruchsrecht des Mieters gegen eine Kündigung aus der Fassung des Mieterschutzgesetzes von 1928 zurück und versah es in Gestalt der Sozialklausel des § 556a BGB und dem hiernach möglichen Anspruch des Mieters auf Verlängerung des Mietverhältnisses mit neuen Rechtsfolgen.

3. Da der Mietzins nicht zum Gegenstand sozialer Schutzvorschriften im BGB gemacht worden war und auch die Sozialklausel nur geringe praktische Bedeutung gewann, nahmen Änderungskündigungen zur Durchsetzung von Mieterhöhungen zu. Mit dem Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1971 (WKSchG I) kehrte der Gesetzgeber deshalb zu einem verstärkten Kündigungsschutz zurück. Er schloß das freie Kündigungsrecht des Vermieters aus und machte die ordentliche Kündigung von einem berechtigten Interesse abhängig. Zum Ausgleich wurde dem Vermieter das Recht eingeräumt, den Mietzins in einem besonderen Verfahren bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete zu erhöhen. Wie gezeigt, waren diese Instrumente sämtlich nicht neu.

   Bemerkenswert ist auch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes. Die Regelung sollte nach dem Gesetzentwurf auf Gebiete mit besonderem Wohnungsbedarf beschränkt werden. Maßgebend sollte ein Fehlbestand von mehr als 2 v.H. sein (§ 2 RegE, BT-Drucksache VI/1549, S. 2). Der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestags hielt dies jedoch für unzureichend. Kündigungsschutz und Vergleichsmieteverfahren dürften nicht regional begrenzt, sondern müßten generell eingeführt werden. Mit der ortsüblichen Vergleichsmiete als Obergrenze einer Mieterhöhung sollte dem Vermieter ein angemessener marktorientierter Ertrag garantiert werden, während andererseits der Mieter vor überhöhten Forderungen, die nur aufgrund der Mangellage durchsetzbar wären, geschützt sei (Ausschußbericht, BT-Drucksache VI/2421, S. 4). Diese Einschränkungen der Vertragsfreiheit wurden neben der Marktsituation auch mit der zeitlichen Befristung des Gesetzes gerechtfertigt.

   Unter Aufgabe dieser Befristung hat der Gesetzgeber mit dem Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1974 (WKSchG II) den Kündigungsschutz als § 564b in das BGB übernommen und auch das Vergleichsmieteverfahren im Gesetz zur Regelung der Miethöhe als Dauerregelung beibehalten. Dabei wurde entscheidend auf die überragende Bedeutung der Wohnung als Lebensmittelpunkt des menschlichen Daseins abgestellt, eine Formulierung, die aus der ersten in der amtlichen Sammlung veröffentlichten Entscheidung des BVerfG zum Mietrecht übernommen worden war (BVerfGE 18, 121, 131f.). Die Sozialstaatsverpflichtung des GG gebiete es, den vertragstreuen Mieter vor willkürlichen Kündigungen zu schützen. Wegen der mit jedem Umzug verbundenen Kosten und Unzuträglichkeiten müsse der Kündigungsschutz unabhängig davon eingreifen, ob die Lage auf dem Wohnungsmarkt ausgeglichen sei.

4. Erste geringfügige Änderungen des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe erfolgten durch das Gesetz zur Änderung des Wohnungsmodernisierungsgesetzes von 1978, wodurch vor allem die gesetzliche Definition der Modernisierung in § 3 I MHRG an § 3 Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz angepaßt wurde und der ursprünglich auf 14 v.H. der aufgewendeten Kosten festgelegte Mieterhöhungsbetrag auf 11 v.H. gesenkt worden ist.

5. Mit dem Wechsel der Bundesregierung im Jahre 1982 sollte auch eine Wende in der staatlichen Wohnungspolitik stattfinden. So sind durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982, das in weiten Teilen aus dem Entwurf eines Mietrechtsänderungsgesetzes 1981 der sozial-liberalen Koalition übernommen worden ist, der Bestandsschutz befristeter Mietverhältnisse durch § 564c BGB eingeschränkt und das Vergleichsmieteverfahren erleichtert worden. Mit der Zulassung von Staffelmietvereinbarungen sollten Investitionen im Wohnungsbau durch eine feste Kalkulation erleichtert werden, die das Vergleichsmieteverfahren nicht bieten kann. Auf der anderen Seite ist durch die Begrenzung des Mietanstiegs auf 30 v.H. während eines Zeitraums von drei Jahren mit einer direkten preispolitischen Maßnahme im Sinne einer Mietpreisbegrenzung wieder eines der früheren Elemente eingeführt worden, um eine unangemessene Erhöhung der Mieten im Einzelfall zu vermeiden, wie es in der Gesetzesbegründung heißt. Die aus dem Regierungsentwurf von 1981 zunächst nicht übernommene Wartefrist bei der Kündigung umgewandelter Eigentumswohnungen auf fünf Jahre und das Vorkaufsrecht des Mieters einer solchen Wohnung sind inzwischen auch von der christlich-liberalen Koalitionsregierung als § 564b II Nr. 2 S. 3 und § 570b in das BGB eingefügt worden (C II 7).

6. In dem Gesetz zur dauerhaften sozialen Verbesserung der Wohnungssituation im Land Berlin (GVW) von 1987, durch das der dort noch preisgebundene Altbauwohnraum in das allgemeine Mietrecht übergeleitet wird, hat der Gesetzgeber sowohl für Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen als auch für die Mietzinsvereinbarung bei Wiedervermietung nach einem Mieterwechsel Gebrauch von derartigen Kappungsgrenzen gemacht.

7. Seit dem Jahre 1990 ist eine Vielzahl von weiteren Eingriffen des Gesetzgebers in die mietrechtlichen Vorschriften des BGB und in die Bestimmungen des Miethöhegesetzes erfolgt, deren Zielrichtung mit Lockerungen oder Verschärfungen des Bestandsschutzes unterschiedlich ist.

   Im Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz von 1990 ist die Teilkündigung von Nebenräumen, die der Vermieter zum Zwecke der Vermietung ausbauen will, zugelassen worden. Der Kündigungsschutz für eine dritte, in einem vom Vermieter selbst bewohnten Wohngebäude und durch Ausbau geschaffene Wohnung ist wesentlich zurückgenommen worden. Für bestimmte Mietverhältnisse in Ferienhäusern und Ferienwohnungen sowie bei Vermietung von Wohnraum durch juristische Personen des öffentlichen Rechts zur Erfüllung bestimmter, gesetzlich zugewiesener Aufgaben ist der Kündigungsschutz ganz ausgeschlossen worden. Kennzeichnend für alle diese Vorschriften, die eine Bereitstellung und Mobilisierung von Wohnraum bezwecken, ist ihre Befristung.

   In die umgekehrte Richtung einer Verstärkung des Mieterschutzes geht das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung des Mieters bei Begründung von Wohnungseigentum an vermieteten Wohnungen von 1990. Hierdurch ist die Wartefrist für Kündigungen wegen Eigenbedarfs und Hinderung wirtschaftlicher Verwertung in Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, von drei auf fünf Jahre verlängert worden.

   Dieser Kündigungsschutz ist durch das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung, das als Teil des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes von 1993 die Regelung des § 556a BGB ergänzt, nochmals verstärkt worden. Bis zum Ablauf von zehn Jahren nach der Veräußerung der umgewandelten Wohnung werden Eigenbedarf und Hinderung wirtschaftlicher Verwertung als berechtigte Interessen des Vermieters überhaupt nicht anerkannt und danach dann nicht, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder ein bei ihm lebendes Mitglied seiner Familie eine nicht zu rechtfertigende Härte bedeuten würde, es sei denn, der Vermieter weist dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nach.

   Eine Fülle weiterer Änderungen des BGB und des Miethöhegesetzes hat das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 mit sich gebracht. Hervorzuheben sind die auf fünf Jahre befristete Absenkung der Kappungsgrenze von 30 auf 20 v. H. für den vor 1981 fertiggestellten Wohnraum und die Zulassung von Mietanpassungsvereinbarungen, einer Indexmiete im Miethöhegesetz, sowie die gesetzliche Sicherstellung des Bestandsschutzes bei gewerblicher Zwischenvermietung, die Neufassung der Kündigung von Nebenräumen, weitere Einschränkungen des Bestandsschutzes befristeter Mietverhältnisse und die nochmalige Verstärkung des Mieterschutzes bei den in Eigentumswohnungen umgewandelten Mietwohnungen durch Einfügung eines Vorkaufsrechts in das BGB. Gleichzeitig ist § 5 Wirtschaftsstrafgesetz (WiStG) in der Weise geändert worden, daß die zunächst von der Rechtsprechung entwickelte Grenze von 20 v. H. über der ortsüblichen Vergleichsmiete im Gesetz festgeschrieben worden ist.

8. Weitere Sonderregelungen sind im Einigungsvertrag von 1990 für Mietverhältnisse in den neuen Ländern erlassen worden. Es handelt sich um Art. 232 § 2 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (EGBGB) mit erheblichen Einschränkungen der Kündigungsmöglichkeit für den Vermieter und § 11 MHRG als Grundlage zur Fortführung einer Preisbindung. Die zum Teil befristeten Einschränkungen der Kündigung sind durch das Gesetz zur Verlängerung der Wartefristen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiet von 1992 verlängert worden. Auf der Grundlage des § 11 MHRG sind die Erste Grundmietenverordnung und die Betriebskosten-Umlageverordnung von 1991 sowie die Zweite Grundmietenverordnung und die Betriebskostenumlage-Änderungsverordnung von 1992 erlassen worden.

   Auch wenn es nicht um Wohnraummiete, sondern um die Miete von Geschäftsräumen geht, ist anzufügen, daß die ursprünglich sondergesetzliche und befristete Regelung des Art. 232 § 2 VII EGBGB, die eine gegenüber § 565 I Nr. 3 BGB von drei auf sechs Monate verlängerte Kündigungsfrist vorsah, durch das Gesetz zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs von 1993 aufgehoben und als § 565 I a BGB für das ganze Bundesgebiet neu erlassen worden ist.

9. Auf die Vielzahl von Gesetzesänderungen im öffentlichen Mietpreisrecht soll nicht im einzelnen eingegangen werden (vgl. zuletzt Vierte VO zur Änderung wohnungsrechtlicher Vorschriften vom 13. Juli 1992 [BGBl I 1250]; Gesetz vom 24. August 1993 [BGBl I 1525]).

## III. Ergebnis

Dieser Überblick über die Entwicklung des Mietrechts als Mittel der Wohnungszwangswirtschaft und als Rahmenbedingung in der sozialen Marktwirtschaft zeigt, daß der moderne Gesetzgeber weitgehend noch mit dem gleichen Instrumentarium arbeitet, wie es in den zwanziger Jahren unter völlig anderen wirtschaftlichen Bedingungen eingesetzt wurde. Weiter ist festzustellen, daß die gesetzlichen Maßnahmen häufig nach dem gleichen Schema verlaufen. Eine befristete Intervention wird verlängert und schließlich zur Dauerregelung. Dabei wandelt sich die zunächst notstandsbedingte Maßnahme zu einem allgemeingültigen sozialpolitischen Erfordernis. Auf dieser Grundlage werden auch örtlich begrenzte Sonderregelungen später einem generellen Anwendungsbereich zugeführt. Weitere Kennzeichen einer derart interventionistisch betriebenen Gesetzgebung

bestehen darin, daß im Grunde jede Maßnahme neben den beabsichtigten Folgen unerwünschte weitere Folgen nach sich zieht, denen mit einer erneuten Intervention begegnet werden muß, und daß die Häufigkeit und Hektik derartiger Eingriffe zunehmen. Dies zeigt vor allem die Gesetzgebung seit dem Jahre 1990 mit 7 Gesetzen zur Änderung des privaten Mietrechts, zu denen weitere 10 Gesetzesinitiativen hinzukommen, die nicht realisiert worden sind.

Insgesamt ist für die Zeit seit dem Inkrafttreten des BGB festzuhalten, daß der Wohnungsmarkt im Rahmen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft noch keine Möglichkeit hatte, seine Leistungsfähigkeit in vollem Umfang zu beweisen. Neben den ordnungspolitischen Rahmensetzungen hat der Gesetzgeber fast immer versucht, die Preisbildung auf dem Mietwohnungsmarkt direkt zu beeinflussen. Nur Mitte der achtziger Jahre konnte der Markt in einigen Regionen zeigen, daß auch unter den seinerzeit geltenden Marktbedingungen Mietpreise fallen können. Abgesehen davon konnte bisher weder die Behauptung, ein freier Wohnungsmarkt könne eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung sicherstellen, noch die gegenteilige Behauptung, der Markt sei dazu wegen der Besonderheiten des Wirtschaftsgutes Wohnung nicht in der Lage, verifiziert werden. Als gesichert kann wohl allein von der Erkenntnis ausgegangen werden, daß der Markt nicht die Versorgung besonderer Problemgruppen der Bevölkerung mit Wohnraum gewährleistet.

# D. Diagnose

## I. Leistung und Gegenleistung bei der Wohnraummiete

### 1. Gesetzliches Leitbild des § 535 BGB

Nach § 535 BGB wird der Vermieter durch den Mietvertrag verpflichtet, dem Mieter den Gebrauch der vermieteten Sache während der Mietzeit zu gewähren. Der Mieter ist verpflichtet, dem Vermieter den vereinbarten Mietzins zu entrichten. Dieser Vorschrift liegt das gesetzliche Leitbild zugrunde, daß die Parteien in freier Selbstbestimmung den Vertragsgegenstand und den Preis vereinbaren. Bei der Vermietung von Wohnraum kann der Vermieter hiernach so viel an Mietzins für die angebotene oder nachgefragte Wohnung fordern, wie seinen Renditeerwartungen entspricht, um nicht nur auf seine Kosten zu kommen, sondern um den Gewinn zu erzielen, den der Markt hergibt. Der Mieter wird auf der anderen Seite so viel zu zahlen bereit sein, wie ihm die gewünschte Wohnung subjektiv wert ist und wie er nach seinen finanziellen Verhältnissen imstande ist. Das gleiche gilt für etwaige spätere Vertragsänderungen. Der Gesetzgeber des BGB hat dem in freier Selbstbestimmung ausgehandelten Preis weder nach oben noch nach unten Grenzen gesetzt.

### 2. Beschränkungen

*a) Gute Sitten und Wucher (§ 138 BGB, § 302a StGB)*

Verstößt ein Rechtsgeschäft gegen die guten Sitten oder erfüllt es den Wuchertatbestand, ist es nach § 138 BGB nichtig, weil es trotz der in freier Selbstbestimmung ausgehandelten Vertragsbedingungen rechtlich nicht akzeptabel ist oder weil es wie beim Wucher gerade nicht frei und selbstbestimmt abgeschlossen worden ist.

Die normale Sittenwidrigkeit einer Mietpreisvereinbarung, die nach § 138 I BGB gegen das Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden verstößt, kann aus den weiteren Überlegungen ausgeschlossen werden, da ihr rechtlich und tatsächlich keine besondere Bedeutung zukommt. Denkbar ist sie im Zusammenhang mit Knebelungsverträgen, Ausnutzung einer Monopolstellung oder wucherähnlichen Rechtsgeschäften bei auffälligem Mißverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung, wobei im letzteren Fall in aller Regel schon § 5 WiStG eingreifen wird.

Mietwucher führt zivilrechtlich nach § 134 BGB i. V. m. § 302a Strafgesetzbuch (StGB) sowie nach § 138 II BGB zur Nichtigkeit des über dem Normwert, d. h. der ortsüblichen Vergleichsmiete, liegenden Mietzinsteils. Er wird auch strafrechtlich geahndet. Mietwucher liegt vor, wenn sich der Vermieter vom Mieter unter Ausbeutung der Zwangslage, der Unerfahrenheit, des Mangels an Urteilsvermögens oder der erheblichen Willensschwäche Vermögensvorteile versprechen oder gewähren läßt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu seiner eigenen Leistung stehen. Wann ein solches Mißverhältnis vorliegt, ist gesetzlich nicht bestimmt. Es wird in Rechtsprechung und Schrifttum allgemein angenommen, wenn das vereinbarte Entgelt die ortsübliche Miete und etwaige zulässige Zuschläge um mehr als 50 v. H. übersteigt. Auch wenn die Grenze der ortsüblichen Vergleichsmiete im Einzelfall nur mit gewisser Unsicherheit bestimmt werden kann, bestehen im allgemeinen in Anbetracht des massiven Verstoßes für die Beurteilung keine Schwierigkeiten, auch wenn in Grenzfällen der Straftatbestand im Zweifel zu verneinen ist, weil zum Schutz des Mieters immer noch § 5 WiStG bleibt, wenn auch mit etwas anderen Rechtsfolgen. Ohne § 5 WiStG könnte dem Mieter immer noch mit der Nichtigkeit der Preisvereinbarung nach § 138 I BGB wegen eines wucherähnlichen Rechtsgeschäfts geholfen werden. Diese Bestimmungen haben zum Schutz besonders bedürftiger Bevölke-

rungskreise praktische Bedeutung gewonnen, weil nicht selten die Notlage von Aussiedlern, Asylbewerbern, Gastarbeitern oder ausländischer Familien ausgenutzt wird, um einen überhöhten Mietzins zu erzielen.

*b) Mietpreisüberhöhung (§ 5 WiStG)*

Eine andere gesetzliche Grenze für die Mietpreisvereinbarung ergibt sich aus § 5 WiStG. Hiernach handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder leichtfertig für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundene Nebenleistungen unangemessen hohe Entgelte fordert, sich versprechen läßt oder annimmt. Unangemessen hoch sind Entgelte, die infolge der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen die üblichen Entgelte um mehr als 20 v. H. übersteigen, die in der Gemeinde oder vergleichbaren Gemeinden für die Vermietung von Räumen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage oder damit verbundene Nebenleistungen in den letzten vier Jahren vereinbart oder, von Erhöhungen der Betriebskosten abgesehen, geändert worden sind. Die weiteren Bestimmungen sehen eine Reihe von Ausnahmen im Hinblick auf die Deckung der laufenden Aufwendungen des Vermieters vor, wobei u. a. auf die Fertigstellung der Räume nach dem 1. Januar 1991 abgestellt wird.

Die Vorschrift zieht eine Grenze für die Zulässigkeit von Mietpreisvereinbarungen bei 20 v. H. über der ortsüblichen Vergleichsmiete. Die Grenze ist erst durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 in dieser Weise präzisiert worden, nachdem es in der früheren Fassung darauf ankam, ob die Entgelte die ortsübliche Vergleichsmiete „nicht unwesentlich" überstiegen. Erfaßt werden nicht nur Mietpreisvereinbarungen beim Neuabschluß von Verträgen, sondern auch Mieterhöhungen bei bestehenden Mietverhältnissen. Es macht grundsätzlich auch keinen Unterschied, ob es sich um einen Altbau oder Neubau handelt. Nur bei den nach dem 1. Januar 1991 fertiggestellten Neubauten ist hinsichtlich der Berücksichtigung laufender Aufwendungen des Vermieters eine großzügigere Beurteilung zugelassen.

Die Rechtsfolgen eines Verstoßes bestehen neben der in der Vorschrift selbst vorgesehenen Geldbuße bis zu 100 000 DM auf der Grundlage des § 134 BGB in der Nichtigkeit des unzulässigen Teils der Mietzinsvereinbarung oberhalb der Grenze von 20 v. H. Anders als beim Mietwucher bleibt also der Teil zwischen der ortsüblichen Vergleichsmiete und dem darüber liegenden Betrag von 20 v. H. zivilrechtlich wirksam. Dieser sehr enge Korridor, in dem sich Mieten bewegen können, wird durch die Kappungsgrenze des § 2 MHRG in Höhe von ebenfalls 20 v. H. in vielen Fällen derart verstärkt, daß das bestehende Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete praktisch zementiert wird.

Die Vorschrift richtet sich gegen die angenommene preistreiberische Ausnutzung einer örtlich nicht ausgeglichenen Wohnungsmarktlage durch überhöhte Entgelte. Darin werden ein Mißbrauch wirtschaftlicher Macht und ein Verstoß gegen die Wirtschaftsordnung gesehen (Schmidt-Futterer/Blank, Wohnraumschutzgesetze, 6. Aufl. 1988, D 22). Andererseits ist es im Falle einer Mangellage gerade die größere Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, die die Preise hochtreiben muß, um zu einem vergrößerten Angebot zu kommen und damit die Mangellage zu beheben. Die ursprünglich von der Rechtsprechung entwickelte Grenze von 20 v. H. über der ortsüblichen Vergleichsmiete ist wie die meisten quantitativen Grenzziehungen im Recht rein willkürlich und kann den unterschiedlichen wirtschaftlichen Erfordernissen nicht gerecht werden. Der Gesetzgeber verkennt dabei, daß die ortsübliche Vergleichsmiete auch bei sorgfältigster Definition eine sehr breite Streuung aufweist, die entweder zufallsbedingt ist oder subjektiv in der Person des Vermieters oder Mieters begründet liegt. Es kommt hinzu, daß die Grenze wegen der in aller Regel unsicheren Höhe der Vergleichsmiete nicht genau zu bestimmen ist. Während der Zivilrichter im Zweifel einen Mittelwert suchen wird, wenn die Parteien keinen Anhaltspunkt für eine Konkretisierung liefern, muß der Strafrichter nach dem Grundsatz „in dubio pro reo" von der Spannenobergrenze ausgehen. Die Spannbreite trägt ein Moment höchster Unsicherheit in die Vertragsverhandlungen beim Neuabschluß von Mietverträgen und bei Mieterhöhungen in bestehenden Vertragsverhältnissen. Diese Unsicherheit bremst die Entwicklung der Mietpreise und schlägt damit ihrerseits wiederum auf die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete durch. Lassen sich die Parteien bei ihren Verhandlungen zudem von einem Mietspiegel leiten, dessen Angaben hinter der tatsächlichen Entwicklung herhinken, wird ein weiteres retardierendes Element in die Preisentwicklung hineingetragen. Die Vorschrift des § 5 WiStG stellt somit einen Fremdkörper in einem marktwirtschaftlichen System dar.

Es kommt hinzu, daß die Vorschrift nach teilweise vertretener Ansicht auch bei den kostenrechtlich ausgerichteten Mieterhöhungsvorschriften des § 3 MHRG wegen eines Modernisierungszuschlags und des § 5 MHRG wegen Kapitalkostenerhöhung anwendbar sein soll. Dadurch wird bei diesen Mieterhöhungsverfahren die ansonsten unerhebliche ortsübliche Vergleichsmiete zu einem relevanten Maßstab, der eine nach den Vorschriften des MHRG nicht beabsichtigte Begrenzung der Miethöhe zur Folge hat. Dies hat wiederum restriktive Auswirkungen auf die Modernisierungstätigkeit der Vermieter. Damit besteht die Gefahr, daß bei Zugrundelegung dieser Rechtsauffassung künftig in unzureichendem Umfang modernisiert und die gute Ausstattungsqualität des deutschen Mietwohnungsbestandes nicht aufrechterhalten werden kann.

*c) Preisgebundener Wohnraum*

Eine weitere Fallgruppe, in der die Mietzinsvereinbarung kraft freier Selbstbestimmung der Parteien begrenzt ist, stellt der preisgebundene Wohnraum dar. Hierzu gehört Wohnraum, der mit öffentlichen Mitteln oder mit Wohnungsfürsorgemitteln gefördert worden ist oder der als steuerbegünstigt anerkannt

ist und mit Aufwendungszuschüssen oder Aufwendungsdarlehen gefördert worden ist. Seit dem Wohnungsbauförderungsgesetz von 1994 ist der im Wege der einkommensorientierten Förderung errichtete Wohnraum hinzugekommen. Die Kostenmiete bildet die Obergrenze für Preisvereinbarungen und einseitige Mieterhöhungen. Bei einem Verstoß ist der die Kostenmiete übersteigende Teil nach § 8 II 1 Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) und § 134 BGB nichtig. Zulässig ist es hingegen, einen Mietpreis zu bestimmen, der hinter der Kostenmiete zurückbleibt, da sie nur eine Obergrenze darstellt.

## II. Bestandsschutz

### 1. Beendigung des unbefristeten Mietverhältnisses durch ordentliche Kündigung

*a) Berechtigtes Interesse des Vermieters als Grundsatz (§ 564 b I BGB)*

Nach § 564 b I BGB kann der Vermieter ein Mietverhältnis über Wohnraum grundsätzlich nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. Damit ist ein Kündigungsgrund gemeint. Was im einzelnen als Kündigungsgrund in Betracht kommt, wird beispielhaft in § 564 b II BGB aufgezählt. Bei den in § 564 b IV und VII BGB normierten Ausnahmetatbeständen ist ein Kündigungsgrund entbehrlich (s. u. II 1 g).

Hinter dieser Regelung steht die Bestimmung des § 1 S. 1 MHRG. Hiernach ist die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum zum Zwecke der Mieterhöhung ausgeschlossen. Dies bedeutet, daß das Verlangen des Vermieters, die Miete zu erhöhen, auf keinen Fall ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses darstellt. Damit ist der früher übliche Weg der Änderungskündigung, die mit dem Angebot verbunden wurde, das Mietverhältnis bei Vereinbarung eines höheren Mietzinses fortzusetzen, für alle in den Anwendungsbereich des Miethöhegesetzes fallenden Mietverhältnisse verschlossen. Der Vermieter ist auf die Mieterhöhungsverfahren angewiesen, die nach diesem Gesetz zulässig sind (s. u. III).

*b) Vertragspflichtverletzung durch den Mieter (§ 564 b II Nr. 1 BGB)*

Als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses ist es nach § 564 b II Nr. 1 BGB anzusehen, wenn der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schuldhaft nicht unerheblich verletzt hat. Für diesen Kündigungsgrund kommen in erster Linie Zahlungsverzug oder vertragswidriger Gebrauch auf seiten des Mieters, vor allem unerlaubte Überlassung der Wohnung an Dritte, in Betracht, aber auch andere Beeinträchtigungen des Mietverhältnisses, etwa durch Störung des Hausfriedens, Lärmbelästigung der Mitbewohner oder Verstöße gegen die Hausordnung. Solche Beeinträchtigungen verletzen nicht nur die vertraglichen Rechte des Vermieters, sondern sie treffen auch die Mitmieter in ihrem ungestörten Mietgebrauch. In der gerichtlichen Praxis werden die Anforderungen an eine hierauf gestützte Kündigung aber so hoch angesetzt, daß in den meisten Fällen weder den Interessen des Vermieters noch denen der Mitmieter genügt wird.

Diese Beispiele einer Vertragspflichtverletzung durch den Mieter als Grund für eine ordentliche Kündigung zeigen, daß es sich sämtlich um Fälle handelt, die auch unter die Tatbestände der §§ 553, 554 und 554 a BGB für eine außerordentliche fristlose Kündigung subsumiert werden können. Damit wird dem Vermieter ein Wahlrecht eröffnet, ob er ordentlich unter Einhaltung der Kündigungsfrist des § 565 BGB oder fristlos kündigen will. Nur in den minder schweren Fällen, in denen der Tatbestand der fristlosen Kündigung nicht erfüllt ist, gewinnt § 564 II Nr. 1 BGB eigenständige Bedeutung. Allerdings muß es sich auch hier um eine „nicht unerhebliche" Vertragsverletzung handeln.

Aus dem Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des WKSchG II vom 2. März 1979 (BT-Drucksache 8/2610, 7 ff.) ergibt sich, daß dieser Kündigungsgrund in der gerichtlichen Praxis seinerzeit kaum Rechtsprobleme verursachte (Bericht Nr. 3.1.5.2). Nur wenige einschlägige Gerichtsentscheidungen waren veröffentlicht, obwohl nach den damaligen Erhebungen die Kündigung wegen Vertragsverletzungen des Mieters 43,4 v. H. der Kündigungen wegen berechtigten Interesses des Vermieters nach § 564 b II BGB ausmachte (Bericht Nr. 3.1.5.1).

Nach den heutigen Erkenntnissen spielt der Kündigungsgrund der Vertragspflichtverletzung nach § 564 II Nr. 1 BGB in der Praxis kaum eine Rolle (Niederberger, Kündigungs- und Konfliktverhalten, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994, S. 21). Auf seiten der Mietervereine wird dies darauf zurückgeführt, daß in solchen Fällen von den Vermietern meist fristlose Kündigungen ausgesprochen würden. Wenn eine ordentliche Kündigung erfolge, liege meist eine unerhebliche Vertragspflichtverletzung zugrunde wie Nichteinhalten der Hausordnung, Kleintierhaltung, Lärmbelästigung durch Kinder oder angebliche Untervermietung, die sich häufig nur als Ausübung des Besuchsrechts herausstelle. Den Vermietern wird meist geraten, wegen der hohen Anforderungen der Gerichte an die Erheblichkeit der Vertragspflichtverletzung in Fällen von minderer Bedeutung keine Kündigung zu riskieren. Von den Gerichten wird bestätigt, daß fristlose Kündigungen wegen Vertragspflichtverletzungen wesentlich häufiger seien als ordentliche Kündigungen und daß Probleme durchweg nur bei Beweisfragen aufträten.

Die Probleme, die diese Regelung aufwirft, ergeben sich häufig nur aus der restriktiven Anwendung durch die Gerichte, insbesondere wenn sich die Störungen aus dem Verhältnis der verschiedenen Mieter untereinander ergeben. Es wird zu überlegen sein, inwieweit hier Abhilfe geschaffen werden kann.

*c) Eigenbedarf des Vermieters (§ 564 b II Nr. 2 BGB)*

aa) Regelfall (S. 1)

Der Regelfall des Eigenbedarfs ist in § 564 b II Nr. 2 S. 1 BGB bestimmt. Hiernach ist es als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses anzusehen, wenn er die Räume als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen benötigt. Der Vermieter benötigt die in Anspruch genommene Wohnung für sich, wenn er sie selbst beziehen will. Er kann die Wohnung auch für seine Hausstands- oder Familienangehörigen beanspruchen, wenn er sie selbst nicht beziehen will. Eine Begriffsbestimmung dieses Personenkreises enthält das Gesetz nicht, so daß die Rechtsanwendung mit gewissen Unsicherheiten behaftet ist. Hausstandsangehörige sind alle Personen, die schon seit längerer Zeit und auf Dauer in den Haushalt des Vermieters aufgenommen sind und in enger Hausgemeinschaft mit ihm leben. Sie können zugleich Familienangehörige sein, etwa die erwachsenen Kinder, die das Elternhaus verlassen und einen eigenen Hausstand gründen wollen, aber auch andere Personen wie Haushaltshilfen, Pfleger und Freunde, die den Hausstand des Vermieters zugunsten einer neuen Wohnung aufgeben. Die besondere Erwähnung der Familienangehörigen ist deshalb nur bedeutsam, wenn sie bisher außerhalb des Hausstands des Vermieters gelebt haben. Die Abgrenzung dieses Personenkreises ist im einzelnen recht umstritten. Sie reicht über verschiedene Grade der Verwandtschaft oder Schwägerschaft bis hin zum allgemeineren Erfordernis eines engen Familienverhältnisses oder der Pflege familiärer Beziehungen.

Das praktisch wichtigste Problem besteht in der Frage, ob der Vermieter die Räume für sich oder den begünstigten Personenkreis benötigt. Dieses Tatbestandsmerkmal ist früher in der Weise ausgelegt worden, daß durch den beanspruchten Wohnraum einem bestehenden Mangel auf seiten des Vermieters oder des Personenkreises abzuhelfen sei. Es müsse eine wohnbedarfstypische Lage bestehen. Der Vermieter oder die begünstigten Personen müßten unzureichend oder teurer als in dem beanspruchten Wohnraum untergebracht sein. Diese enge Auslegung ist mit Rücksicht auf den Eigentumsschutz aus Art. 14 GG durch den Bundesgerichtshof (BGH) und das BVerfG aufgegeben worden. Entscheidend ist nicht eine objektive Bedarfslage, sondern eine subjektive Entscheidung des Vermieters, selbst in den vermieteten Räumen zu wohnen oder eine Person aus dem begünstigten Kreis dort wohnen zu lassen. Dies reicht aber nur aus, wenn hierfür vernünftige und nachvollziehbare Gründe bestehen. Außerdem darf die Inanspruchnahme der gekündigten Wohnung nicht rechtsmißbräuchlich sein, was etwa anzunehmen ist, wenn ein weit überhöhter Wohnbedarf geltend gemacht wird oder wenn der Vermieter bei einem schon absehbaren Eigenbedarf kurz zuvor eine freie andere Wohnung an Dritte vermietet hat.

In dem Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des WKSchG II von 1979 wird festgestellt, daß die Kündigung wegen Eigenbedarfs 37,5 v. H. der Kündigungen aufgrund eines berechtigten Interesses des Vermieters ausmachte (Bericht Nr. 3.1.5.1). Die Auffassung einiger Vermieterverbände, in der Praxis sei die Eigenbedarfskündigung wegen zu hoher Anforderungen kaum noch möglich, ist von den damaligen Erhebungen nicht bestätigt worden. Vielmehr führte die Kündigung in 73,5 v. H. der Fälle dazu, daß der Mieter ohne Nachprüfung des Eigenbedarfs auszog. Ein geringer Teil der Mieter stellte zwar eine Prüfung an, zog dann aber doch aus, ohne es auf einen Rechtsstreit ankommen zu lassen. Kam es zum Prozeß, setzte der Vermieter in 73,5 v. H. der Fälle die Beendigung des Mietverhältnisses durch, häufig im Wege des gerichtlichen Vergleichs.

Nach den derzeitigen Erkenntnissen (Niederberger, a. a. O., S. 9 ff.) ist die Nachgiebigkeit der Mieter bei Eigenbedarfskündigungen wegen der Mangellage auf dem Wohnungsmarkt erheblich gesunken. Die Konfliktbereitschaft und der Wunsch nach Überprüfung des Kündigungsgrundes sind dementsprechend gewachsen. Auf seiten der Mieterverbände herrscht die Annahme vor, § 564 b II Nr. 2 BGB öffne Tür und Tor für Willkür und Mißbrauch. Häufig sei der Eigenbedarfskündigung ein Streit um andere mietrechtliche Probleme vorangegangen oder die Eigenbedarfslage sei nur vorgetäuscht worden, um die Wohnung dann anderweitig vermieten zu können. Überdurchschnittlich oft wurde die Ansicht vertreten, daß dies für mehr als die Hälfte aller Eigenbedarfskündigungen gelte. Da der behauptete Eigenbedarf aber vorprozessual kaum zu überprüfen sei, worin die Schwachstelle des Gesetzes liege, seien häufigere Rechtsstreitigkeiten vorprogrammiert, selbst wenn der Mieter die Wohnung zunächst räume. Für die zunehmende Zahl der Prozesse seien auch die Schwierigkeiten der Beschaffung von Ersatzwohnraum eine Ursache, wovon insbesondere Familien mit Kindern, Ausländer, Einkommensschwache, aber immer mehr auch Alleinerziehende mit Kindern betroffen seien. Hierzu komme die erhebliche, oft um 50 bis 70 v. H. höhere Mietbelastung bei der neu anzumietenden Wohnung. Letztlich werden Verfahren gefordert, die auf seiten der Vermieter nicht mißbraucht werden könnten, so etwa eine zugunsten des Mieters zu hinterlegende Kaution, die der Vermieter erst zurückerhalte, wenn er nachweise, daß der Eigenbedarfsberechtigte eingezogen sei, oder die Einräumung eines Wiedereinzugsrechts des Mieters, wenn sich erweise, daß die Person nicht eingezogen sei.

Auf seiten der Vermieter werden vor allem die formalen Anforderungen an die Begründung der Eigenbedarfskündigung bemängelt, die sie zu einer Offenlegung höchstpersönlicher Verhältnisse zwinge (Niederberger, a. a. O., S. 15 ff.). In über drei Vierteln aller Fälle würde der Eigenbedarf für nahe Angehörige geltend gemacht, entweder für die eigenen Kinder oder für betagte Elternteile. Der doppelte Kündigungsschutz durch das Erfordernis eines berechtigten Interesses nach § 564 II BGB und durch die Sozialklausel des § 556 a BGB wird als überzogen beurteilt. Viele Vermieter halten es für ein berechtigtes Interesse, wenn das Mietverhältnis zerrüttet sei und sie sich deshalb mit dem Mieter schriftlich auseinan-

dersetzen müßten. So wird eine Art Generalklausel gefordert, die das berechtigte Interesse des Vermieters weiter fasse als bisher. Insgesamt fehle es an einer Akzeptanz des derzeitigen Kündigungsrechts. Dies habe vor allem auf das Investitionsverhalten von Kleinvermietern erheblichen negativen Einfluß. Insbesondere nach gerichtlichen Erfahrungen mit Eigenbedarfskündigungen und Räumungsprozessen würden Vermieter ihre Bereitschaft verlieren, in den Wohnungsbau zu investieren, wenn man dabei nur Ärger und keine Rechte mehr habe.

In der Praxis der Gerichte gibt es nach der Klarstellung durch den BGH und das BVerfG mit der Formel der vernünftigen und nachvollziehbaren Gründe keine besonderen Schwierigkeiten mehr mit der Eigenbedarfskündigung (Niederberger, a. a. O., S. 19 f.). Probleme wirft nur noch die Abwägung zwischen dem Erlangungsinteresse des Vermieters und dem Interesse des Mieters auf, die Wohnung behalten zu dürfen. Diese Abwägung hatte bisher im Rahmen der Sozialklausel stattzufinden, wird sich aber nach Anerkennung des Besitzrechts des Mieters als Eigentum im Sinne des Art. 14 GG durch das BVerfG wohl in den Bereich der Anerkennung eines berechtigten Interesse nach § 564 b II BGB verlagern. Ein weiteres Problem scheint das starke soziale Engagement bei vielen Richtern am Amtsgericht zu sein, die der Prüfung von Härtegründen nach § 556 a BGB auf seiten des Mieters ein besonderes Gewicht beimessen, was in Zukunft somit schon die Frage des berechtigten Kündigungsinteresses beeinflussen dürfte.

Damit kann zunächst festgestellt werden, daß die gesetzliche Regelung der Kündigung wegen Eigenbedarfs nach § 564 b II Nr. 2 S. 1 BGB weder für die Vermieter noch für die Mieter eine befriedigende Lösung darstellt.

bb) Wartefrist nach der Begründung von Wohnungseigentum (S. 2—4)

Ein Sonderfall der Kündigung wegen Eigenbedarfs ist in § 564 b II Nr. 2 S. 2—4 BGB geregelt. Ist an den vermieteten Wohnräumen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so muß der Erwerber für die Kündigung wegen Eigenbedarfs eine dreijährige Wartefrist einhalten. In den durch Rechtsverordnung der Landesregierungen für die Dauer von jeweils fünf Jahren bestimmten Gemeinden oder Teilen einer Gemeinde, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, verlängert sich die Wartefrist auf fünf Jahre. Die Regelung wird ergänzt durch das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung von 1993 (s. o. C II 7). Hiernach wird Eigenbedarf des Vermieters in solchen Gebieten bis zum Ablauf von zehn Jahren nicht berücksichtigt. Diese Bestimmung wird wie § 564 II Nr. 2 S. 2 und 3 BGB überwiegend als Kündigungssperrfrist ausgelegt mit der Folge, daß eine Kündigung vor Ablauf der Frist unwirksam ist. Nach abweichender Auffassung handelt es sich um eine besondere Art der Sozialklausel ähnlich der Regelung des § 556 a BGB, so daß im Falle eines Widerspruchs des Mieters gegen die wirksame Kündigung nur beim Vorliegen einer Härte Eigenbedarf des Vermieters bei der Interessenabwägung im Rahmen der Sozialklausel nicht berücksichtigt wird, so daß der Anspruch des Mieters auf Fortsetzung des Mietverhältnisses ohne weiteres begründet ist (s. u. D II 5 d). Auch nach Ablauf von zehn Jahren ist der Erfolg der Kündigung in Härtefällen davon abhängig, daß der Vermieter dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nachweise. Für den Erwerber einer umgewandelten Sozialmietwohnung tritt nach § 6 VII WoBindG an die Stelle der Wartefrist die Nachwirkungsfrist der öffentlichen Bindung aus § 16 WoBindG. Im Verhältnis zur Wartefrist nach BGB gilt die jeweils längere Frist, ohne daß es zu einer Kumulation kommt.

Die dreijährige Wartefrist war bereits im Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1971 enthalten (s. o. C II 3). Sie geht zurück auf einen unter dem Mieterschutzgesetz entwickelten Grundsatz, daß dem Erwerber eines Grundstücks angesichts der allgemeinen Wohnungsnot eine angemessene Wartezeit von zwei bis drei Jahren zuzumuten sei, bevor er sich auf Eigenbedarf berufen könne. Die Sonderregelung im Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetz, die mit dem Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1974 in das BGB eingegangen ist, wurde in Anbetracht der sich häufenden Fälle der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen für erforderlich gehalten, weil solche Eigentumswohnungen regelmäßig erworben würden, um eigenen Wohnbedarf zu befriedigen und weil deshalb der erstrebte Bestandsschutz für den Mieter besonders gefährdet sei. Die Verlängerung der Wartefrist auf fünf Jahre durch das Gesetz von 1990 (s. o. C II 7) beruht darauf, daß der Gesetzgeber den Schutz des Mieters für unzureichend hielt, da die Zahl der Umwandlungen vor allem nach Einführung der steuerlichen Förderung des Erwerbs von Altbauwohnungen im Jahre 1977 ständig gestiegen sei. Im Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des WKSchG II von 1979 war noch festgestellt worden, daß diese Fälle in der gerichtlichen Praxis nur eine geringe Rolle spielten. Unter 851 ausgewerteten Eigenbedarfsklagen betrafen nur 14 eine umgewandelte Mietwohnung (Bericht Nr. 3.1.5.3). Im Jahre 1990 sah der Gesetzgeber jedoch vor allem für die einkommensschwächeren Mieter die Gefahr einer Eigenbedarfskündigung des Erwerbers. Mit der Verlängerung der Wartefrist auf fünf Jahre sollten zugleich spekulative Umwandlungen eingedämmt werden. Da der Versuch, weitere Einschränkungen zugunsten der Mieter auf baurechtlichem Wege durch Versagung der Abgeschlossenheitsbescheinigung bei geplanten Umwandlungen durchzusetzen, letztlich an der höchstrichterlichen Rechtsprechung scheiterte (Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes NJW 1991, 1611), wurde mit dem Gesetz über eine Sozialklausel von 1993 ein politischer Kompromiß gesucht (s. u. D II 5 d).

Während die dreijährige Wartefrist ursprünglich gleichsam als Schonfrist für den Mieter einer umgewandelten Mietwohnung gedacht war, sich über längere Zeit auf die Möglichkeit einer Eigenbedarfskün-

digung einzustellen und in Ruhe eine neue Wohnung suchen zu können, läuft die heutige Gesamtregelung eher auf eine völlige Verhinderung der Eigenbedarfskündigung oder gar des Erwerbs von vermieteten Eigentumswohnungen durch potentielle Eigennutzer hinaus. Damit wird aber im Grunde schon die Umwandlung selbst wirtschaftlich unsinnig. Der Grundstückseigentümer wird daran gehindert, auf diese Weise den Wertzuwachs zu realisieren. Dieser Zweig des Wohnungsmarktes wird durch die Regulierung weitgehend stillgelegt.

Neben diesen wirtschaftlichen Auswirkungen werfen die Bestimmungen auch rechtliche Probleme auf. Der Begriff der Gebiete mit besonders gefährdeter Wohnungsversorgung ist gesetzlich nicht definiert. Nach dem Gesetzeswortlaut kommt es darauf an, ob die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies entspricht dem Begriff, der für das Zweckentfremdungsverbot des Art. 6 § 1 Mietrechtsverbesserungsgesetz (MRVerbG) verwendet wird und in der hierzu ergangenen Rechtsprechung umstritten ist. Es liegt nahe, ihn mit dem Begriff der Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf gleichzusetzen, der im öffentlichen Wohnungsrecht verwendet wird. Erhöhter Wohnungsbedarf ist jedoch schon sprachlich etwas anderes als eine besonders gefährdete Wohnungsversorgung. Die zivilrechtliche Umschreibung arbeitet mit lauter unbestimmten Rechtsbegriffen. Was eine ausreichende Versorgung darstellt und welche Bedingungen angemessen sind, entscheidet allein die jeweilige Landesregierung als Verordnungsgeber durch Bestimmung der einzelnen Gemeinden, ohne die unbestimmten Rechtsbegriffe selbst mit einer Begründung ausfüllen zu müssen. Sie hat sich allerdings an die von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung entwikkelten Maßstäbe zu halten (vgl. BVerwG NJW 1983, 2893; NJW 1989, 181). Von dem Erlaß solcher Verordnungen wird nicht selten ein flächendeckender Gebrauch gemacht.

Unverkennbar ist die Gefahr einer Eigenbedarfskündigung für den Mieter einer umgewandelten Mietwohnung, die als Eigentumswohnung veräußert wird, größer als für den Mieter eines Einfamilienhauses oder einer schon bei Abschluß des Mietvertrags gegebenen Eigentumswohnung. Diese Mieter müssen von vornherein mit der Geltendmachung von Eigenbedarf rechnen, abhängig allerdings von der Person des jeweiligen Eigentümers. Fraglich ist, ob damit allein der wesentlich weiter gehende Schutz der Mieter umgewandelter Wohnungen sachlich gerechtfertigt ist. Darüber hinaus ist zu fragen, ob dieser Mieterschutz in der derzeitigen Form angesichts der damit verbundenen wirtschaftlichen und rechtlichen Probleme aufrechtzuerhalten ist.

*d) Hinderung wirtschaftlicher Verwertung (§ 564 b II Nr. 3 BGB)*

aa) Regelfall (S. 1)

Der Regelfall der Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung ergibt sich aus § 564 b II Nr. 3 S. 1 BGB. Der Vermieter hat ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses, wenn er durch dessen Fortsetzung an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks gehindert und dadurch erhebliche Nachteile erleiden würde. Zur wirtschaftlichen Verwertung gehören der Verkauf und die Nutzung durch entgeltliche Gebrauchsüberlassung. Der unbestimmte Rechtsbegriff der Angemessenheit ist im Gesetz nicht erläutert. Unter Beachtung der sozialen Funktion der Wohnung müssen die Interessen des Vermieters mit der geltenden Rechts- und Sozialordnung in Einklang stehen. Die Fortsetzung des Mietverhältnisses führt zu einem Hindernis, wenn es der geplanten wirtschaftlichen Verwertung in entscheidender Weise entgegensteht. Die Nachteile, die in erster Linie in einem niedrigeren Verkaufserlös liegen können, müssen erheblich sein.

Nach dem Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des WKSchG II von 1979 war nicht festzustellen, daß die gerichtliche Praxis übermäßige Anforderungen zu Lasten der Vermieter gestellt hätte (Bericht Nr. 3.1.5.4). Auch nach heutigem Erkenntnisstand hat der Kündigungsgrund in der Praxis keineswegs die manchmal angenommene herausragende Bedeutung neben dem Eigenbedarf (Niederberger, a. a. O., S. 21 ff.). Von seiten der Mieter und Vermieter wie auch von den Gerichten wird übereinstimmend angegeben, daß Kündigungen wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung extrem selten seien. Vielleicht vermittelt die gelegentlich massive Ansammlung einschlägiger Gerichtsentscheidungen in einer Fachzeitschrift oder die Tatsache, daß sich das BVerfG mit dieser Vorschrift zu beschäftigen hatte, einen unzutreffenden Eindruck von der Bedeutung des Kündigungsgrundes.

Auf Vermieterseite wird allerdings betont, daß durchaus Bedarf nach einer solchen Kündigungsvorschrift bestehe, weil die Verkaufserlöse für unvermietete Wohnungen bis zu 30 v. H. höher seien als in vermietetem Zustand. Unzumutbar sei aber die Handhabung der Vorschrift durch die Gerichte, weil völlig überzogene Anforderungen an die Wirksamkeit der Kündigung gestellt würden und der Vermieter gezwungen werde, seine gesamte Vermögenssituation offenzulegen oder bei beruflichen oder familiären Verkaufsmotiven sogar seine persönlichen Verhältnisse darzulegen. Deshalb sei es naheliegender, die Wohnung wegen Eigenbedarfs zu kündigen, weil das Mietverhältnis mit Familienangehörigen bei einem späteren Verkauf leichter zu lösen sei. Diese hohen Anforderungen an die Darlegungslast des Vermieters werden von den Gerichten bestätigt. Dies sei aber gewollt und entspreche der Zielsetzung der Vorschrift. So hält das BVerfG (BVerfGE 84, 382 = NJW 1992, 361) den Verkauf einer vermieteten Eigentumswohnung für 145 200 DM, die in unvermietetem Zustand einen Mehrerlös von 60 500 DM erbracht hätte, nicht für wirtschaftlich sinnlos, weil gegenüber dem Wert im Zeitpunkt des vier Jahre zuvor schenkungshalber erfolgten Erwerbs, bei dem die Wohnung 120 000 DM bis 130 000 DM wert war, immer noch ein Gewinn zu erzielen sei. Der Fortbestand des Mietverhältnisses hindere deshalb nicht eine angemessene wirtschaftliche Verwertung.

bb) Ausgeschlossene Gründe (S. 2—3)

Die Beschränkungen werden dadurch verstärkt, daß die Möglichkeit, im Falle einer anderweitigen Vermietung als Wohnraum eine höhere Miete zu erzielen, nach § 564 b II Nr. 3 S. 2 BGB ausgeschlossen ist. Nach S. 3 kann sich der Vermieter auch nicht darauf berufen, daß er die Mieträume im Zusammenhang mit einer beabsichtigten oder nach Überlassung an den Mieter erfolgten Begründung von Wohnungseigentum veräußern will. Damit ist in Umwandlungsfällen die Hinderung der Verwertung durch Veräußerung als Kündigungsgrund ausgeschlossen.

cc) Wartefrist nach der Begründung von Wohnungseigentum (S. 4)

Eine weitere Beschränkung in Umwandlungsfällen liegt darin, daß sich der Erwerber der vermieteten Eigentumswohnung in den von der Landesregierung bestimmten Gebieten mit besonders gefährdeter Wohnungsversorgung nicht vor Ablauf von fünf Jahren seit der Veräußerung an ihn darauf berufen kann, daß er die Mieträume veräußern will. Neben die fünfjährige Wartefrist für die Kündigung wegen Eigenbedarfs tritt damit eine entsprechende Frist für die Geltendmachung der Hinderung wirtschaftlicher Verwertung. In gleicher Weise kommen die Beschränkungen des Gesetzes über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung hinzu (s. u. D II 5 d). Dies steht auf der einen Seite einem spekulativen Erwerb entgegen, kann sich auf der anderen Seite aber als Falle für den Investor erweisen, der sich aus unvorhergesehenen Gründen wieder von dieser Investition trennen muß.

*e) Teilkündigung von Nebenräumen (§ 564 b II Nr. 4 BGB)*

Nach § 564 b II Nr. 4 BGB ist ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses gegeben, wenn er nicht zum Wohnen bestimmte Nebenräume oder Teile eines Grundstücks dazu verwenden will, Wohnraum zum Zwecke der Vermietung zu schaffen oder den neu zu schaffenden und den vorhandenen Wohnraum mit Nebenräumen und Grundstücksteilen auszustatten, die Kündigung auf diese Räume oder Grundstücksteile beschränkt und sie dem Mieter vor dem 1. Juni 1995 mitteilt. Die Kündigungsfrist beträgt nach der Neufassung durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (s. o. C II 7) unabhängig von der Dauer der Überlassung und damit abweichend von § 565 II 2 BGB generell knapp drei Monate. Der Mieter kann eine angemessene Senkung des Mietzinses verlangen und, wenn sich der Beginn der Bauarbeiten verzögert, auch eine entsprechende Verlängerung des Mietverhältnisses.

Der Zweck der Vorschrift besteht darin, in Anbetracht der starken Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt zusätzlichen Wohnraum aus dem Bestand verfügbar zu machen. Dabei hat der Gesetzgeber vor allem an den Ausbau von Dachgeschossen und Kellerräumen gedacht. Auf seiten der Mieter werden gegen diese Zulassung der Teilkündigung kaum Einwendungen erhoben (Niederberger, a. a. O., S. 24 ff.). Der Gesetzeszweck wird mit Verständnis bejaht. Die Vermieterseite rügt hingegen die mangelnde Praktikabilität. Dies wurde zum einen mit den unterschiedlichen Kündigungsfristen bei der Inanspruchnahme mehrerer Nebenräume aus verschiedenen Mietverhältnissen für eine einheitliche Baumaßnahme begründet. Dieser Mangel ist durch die Gesetzesänderung behoben. Zum anderen wird aber nach wie vor die Bestimmung Schwierigkeiten bereiten, daß der Mieter eine angemessene Senkung des Mietzinses verlangen kann, was nach Aussage der Vermieter oft zu endlosen Verhandlungen führe. Probleme werfe auch die Verlängerung des Mietverhältnisses durch Fortsetzung des Gebrauchs nach § 568 BGB auf, wenn die Baumaßnahme nicht sofort beginnen könne. Ebenso problematisch sei die Anwendbarkeit der Sozialklausel des § 556 a BGB, weil schon der Widerspruch eines von mehreren Mietern das gesamte Bauvorhaben blockieren könne. Schließlich wird auf das im Falle von Nutzungsänderungen unklar werdende Tatbestandsmerkmal der Nebenräume hingewiesen. Die dargelegten Bedenken der Vermieterseite werden durch die Gerichte bestätigt.

Die Vorschrift ist deshalb in die Reformüberlegungen einzubeziehen.

*f) Sonstige Gründe*

Die Regelung des § 564 b II BGB enthält keine abschließende Aufzählung der als berechtigte Interessen anzuerkennenden Kündigungsgründe, wie sich aus dem Wort „insbesondere" ergibt. Um dem Schutzzweck des Gesetzes gerecht zu werden, müssen die anderen Gründe aber ein ähnliches Gewicht haben wie die gesetzlichen Fälle.

aa) Hierzu gehört in erster Linie Betriebsbedarf bei der Inanspruchnahme einer Werkswohnung. Ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses liegt vor, wenn das Dienstverhältnis mit dem Mieter beendet ist und die Wohnung für andere Bedienstete benötigt wird. Dabei macht es keinen Unterschied, ob der Dienstberechtigte selbst Vermieter ist oder ob ihm ein Belegungsrecht an werkfremden Werkswohnungen zusteht. Es muß ein konkreter Bedarf für einen Bediensteten vorliegen, was etwa anhand einer Namensliste festzustellen ist. Ein abstrakter Bedarf wegen der etwaigen späteren Einstellung eines neuen Bediensteten ist unzureichend, auch wenn durch das Angebot einer freien Wohnung größere Chancen zur Anwerbung einer qualifizierten Arbeitskraft bestehen. Dies kann für den Personalbereich Schwierigkeiten verursachen. Weitere Probleme bei der Vergabe von Werkswohnungen kommen dadurch hinzu, daß die Kündigung des bisherigen Mietverhältnisses nach § 87 I Nr. 9 Betriebsverfassungsgesetz und § 75 II Nr. 2 Bundespersonalvertretungsgesetz an die Zustimmung des Betriebsrats oder des Personalrats gebunden ist. Dies kann die Beendigung des Mietverhältnisses beträchtlich verzögern.

bb) Eine andere Gruppe sonstiger Kündigungsgründe wird durch ein öffentliches Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses gekennzeichnet. So kann unter bestimmten Umständen eine von Anfang an fehlbelegte Sozialwohnung gekündigt werden, etwa bei einem entsprechenden Verlangen der zuständigen Stelle oder bei Androhung von Strafzinsen. Die fehlende Wohnberechtigung allein soll die Kündigung aber nicht rechtfertigen. Ebensowenig besteht ein Kündigungsgrund aus öffentlichem Interesse, wenn sich das Einkommen des Mieters so erhöht, daß er nicht mehr wohnberechtigt ist. Der Gesetzgeber behilft sich in diesen Fällen mit der Verpflichtung des Mieters zur Ausgleichszahlung nach den Vorschriften über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen. Das Problem der Kündigung einer nachträglich fehlbelegten Sozialwohnung ist gesetzlich hingegen noch nicht gelöst. Der politisch bequemste Weg, die Zahl der Fehlbeleger durch eine ständige Anhebung der Einkommensgrenzen abzubauen, wie zuletzt wieder durch Art. 1 Nr. 4 des Wohnungsbauförderungsgesetzes von 1994, ist keine Lösung des Problems, sondern eine für den Staat allzu kostspielige Angelegenheit.

cc) Am deutlichsten wird das öffentliche Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses, wenn die Kündigung zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten des Vermieters erforderlich ist. So kann eine Gemeinde als Vermieterin zur Kündigung berechtigt sein, falls die Wohnung benötigt wird, um die Pflicht zur Versorgung von Obdachlosen oder Asylbewerbern mit Wohnraum zu erfüllen, und wenn für den zu kündigenden Mieter Ersatzwohnraum zur Verfügung steht. Das gleiche gilt, wenn die Gemeinde in den bisherigen Wohnräumen Teile der Verwaltung unterbringen will oder wenn sie das Haus abreißen will, um eine zur Verkehrsberuhigung erforderliche Straßenführung zu ermöglichen.

Für alle diese Fallgruppen ist es bezeichnend, daß die Rechtsanwendung im Einzelfall von einem hohen Maß an Rechtsunsicherheit geprägt wird. Da der Kündigungstatbestand gesetzlich nicht genau bestimmt ist, sondern nur am Leitbild der im Gesetz ausdrücklich genannten Gründe ausgerichtet wird, ist diese Rechtsunsicherheit der wohl notwendige Preis für einen allgemeinen Auffangtatbestand.

*g) Ausnahmetatbestände*

aa) Einliegerwohnraum (§ 564 b IV BGB)

Eine wichtige Ausnahme vom Erfordernis des berechtigten Interesses an der Beendigung des Mietverhältnisses findet sich für Einliegerwohnraum in § 564 b IV BGB. Hiernach kann das Mietverhältnis in einem vom Vermieter selbst bewohnten Wohngebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen oder mit drei Wohnungen, wenn mindestens eine der Wohnungen durch Ausbau oder Erweiterung des Gebäudes nach dem 31. Mai 1990 und vor dem 1. Juni 1995 fertiggestellt worden ist, auch ohne Vorliegen eines berechtigten Interesses vom Vermieter gekündigt werden. Im Falle der befristeten Regelung ist dies jedoch nur zulässig, wenn er den Mieter bei Vertragsschluß auf diese Kündigungsmöglichkeit hingewiesen hat. In beiden Fällen verlängert sich die Kündigungsfrist um drei Monate. Dies gilt entsprechend für Wohnraum innerhalb der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung, sofern das Mietverhältnis nicht nach § 564 b VII BGB ganz vom Kündigungsschutz ausgenommen ist.

Die Regelung bezweckt, dem Vermieter die Kündigung wegen des engen Zusammenlebens der Parteien zu erleichtern. Persönliche, von einem Verschulden oft unabhängige Unwägbarkeiten könnten das Verhältnis zwischen den Parteien leichter zerstören als in einem größeren Mietwohnhaus. In Anbetracht der ausschlaggebenden Bedeutung eines harmonischen und störungsfreien Zusammenwohnens müsse eine Trennung auch ohne besonderen Grund möglich sein (Verhandl. des Deutschen Bundestages, Stenogr. Berichte, Bd. 89, S. 8310 ff.). Diese Zielsetzung wird allerdings dadurch beeinträchtigt, daß der Mieter trotz der ohne Begründung wirksamen Kündigung aufgrund der Sozialklausel des § 556 a BGB bei Vorliegen einer Härte auf seiner Seite eine Verlängerung des Mietverhältnisses verlangen kann (D I 5). Der Vermieter, der sich auf die Möglichkeit einer Kündigung ohne Begründung verlassen hat, wird hierdurch besonders betroffen, weil in die nach § 556 a BGB erforderliche Interessenabwägung etwaige doch vorhandene Gründe, die im Kündigungsschreiben nicht angegeben sind, auch nicht eingehen können und damit von vornherein ausschließlich dem Mieterinteresse Gewicht zukommt. Daß dieses Problem in der Praxis bisher anscheinend keine besondere Rolle gespielt hat, liegt vermutlich an der Unkenntnis der meisten Mieter, daß die Sozialklausel auch gegenüber einer Kündigung von Einliegerwohnraum anwendbar ist, obwohl sich dies deutlich genug aus § 564 b V BGB ergibt, wonach weitergehende Schutzrechte des Mieters unberührt bleiben.

bb) Vermietung zu vorübergehendem Gebrauch und ähnliche Fälle (§ 564 b VII BGB)

In § 564 b VII BGB werden bestimmte Mietverhältnisse über Wohnraum ganz vom Kündigungsschutz ausgenommen. Sie sind durch eine Vermietung zum vorübergehenden Gebrauch im weitesten Sinne gekennzeichnet. Der Zweck der einzelnen Ausnahmevorschriften ist unterschiedlich. In der ursprünglichen Fassung waren nur die Bestimmungen der heutigen Nrn. 1 und 2 für Wohnraum, der zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist, und für überwiegend möblierten Wohnraum innerhalb der Vermieterwohnung enthalten. Damit sollte den andersartigen Marktbedingungen solcher Mietverhältnisse Rechnung getragen werden. Die 1982 als Nr. 3 eingefügte Ausnahme von Wohnraum, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist, soll die Fluktuation der Belegung in solchen Heimen aus Gründen der Gleichbehandlung erhöhen. Die Bestimmung erfüllt eine wichtige Funktion, um vor allem einer über-

langen Inanspruchnahme des ohnehin viel zu knapp zur Verfügung stehenden studentischen Wohnraums zu begegnen. Diese Funktion wird allerdings dadurch abgeschwächt, daß dieser Wohnraum unter die Sozialklausel des § 556 a BGB fällt, weil er anders als die übrigen Tatbestände des § 564 b VII BGB ausdrücklich von der Ausnahmevorschrift des § 556 a VIII BGB ausgeklammert wird.

Die Ausnahme von Wohnraum in Ferienhäusern und Ferienwohnungen in Ferienhausgebieten ist 1990 als § 564 b VII Nr. 4 BGB aufgenommen worden, ebenso als Nr. 5 Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlichen Personen zu überlassen. Beide Ausnahmetatbestände sind befristet, weil sie nur für Wohnraum gelten, der dem Mieter vor dem 1. Juni 1995 überlassen worden ist. In beiden Fällen muß der Vermieter den Mieter bei Vertragsschluß auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahme vom Kündigungsschutz des § 564 b VII BGB hingewiesen haben. Ziel dieser befristeten Regelungen ist es, Wohnraum zu mobilisieren, den die Vermieter dem allgemeinen Wohnungsmarkt vorenthalten, weil er anderweitig höhere Gewinnmöglichkeiten bietet, baurechtliche Vorschriften entgegenstehen oder weil die Sorge vor dem mietrechtlichen Bestandsschutz die Eigentümer von einer Vermietung abhält. Soweit bekannt, ist diesen befristeten Regelungen bisher kein nennenswerter Erfolg bei der Mobilisierung von Wohnraum beschieden gewesen.

*h) Kündigungserklärung (§§ 564 a I, 564 b III BGB)*

aa) Form

Die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum bedarf nach § 564 a I 1 BGB der schriftlichen Form, soweit nicht die Ausnahme des Abs. 3 S. 1 für Mietverhältnisse der in § 564 b VII Nr. 1 und 2 BGB genannten Art eingreift (D I g bb). Das Erfordernis der Schriftform gilt in gleicher Weise für Mieter und Vermieter. Hierdurch soll mündlichen Kündigungen vorgebeugt werden, die nur aus einer augenblicklichen Gefühlsreaktion heraus erklärt werden. Die Form ist nach § 126 I BGB gewahrt, wenn die Kündigungserklärung in einer Urkunde enthalten ist, die der Kündigende eigenhändig durch Namensunterschrift unterzeichnet hat. Das gleiche gilt bei der Kündigung durch einen Stellvertreter. Bei einem gerichtlichen Vergleich ist die Form aufgrund des § 127 a BGB durch die Aufnahme der Erklärungen in ein Gerichtsprotokoll gewahrt. Dagegen ist es unzureichend, wenn die Kündigung im Verhandlungstermin nur zu Protokoll erklärt wird.

Durch das Erfordernis der Schriftform sind einer Kündigung durch konkludentes Verhalten gewisse Grenzen gezogen. So können eine schriftliche Klageerhebung, Anmeldung im Konkurs und ähnliche Rechtsakte eine Kündigung darstellen, wenn die Erklärung durch Zugang beim Kündigungsempfänger wirksam wird und der Empfänger eindeutig erkennen kann, daß neben der etwaigen Prozeßhandlung eine materiell-rechtliche Willenserklärung abgegeben werden soll. Unabhängig von der Klageerhebung kann auch das weitere Vorbringen in einem Rechtsstreit eine Kündigung darstellen, wenn die andere Partei hieraus unmißverständlich auf einen Kündigungswillen schließen kann. Um den Formzwang zu erfüllen, ist aber die Zustellung einer vom Erklärenden unterzeichneten Abschrift des Schriftsatzes erforderlich.

Das Erfordernis der Schriftform führt in zweifacher Hinsicht zu Problemen. Eine formlose, etwa nur mündlich erklärte Kündigung ist nichtig, auch wenn sie nicht einer augenblicklichen Gefühlsreaktion entsprungen, sondern ernsthaft überlegt worden ist. Sie ist auch dann nichtig, wenn der Kündigende den Formzwang überhaupt nicht kennt. Dies ist die notwendige Folge der vom Gesetzgeber so gewollten Regelung. Ein weiteres, schon eher fragwürdiges Problem ergibt sich daraus, daß viele Kündigungserklärungen von Vermietern mangels ausreichender Begründung nach § 564 b III BGB unwirksam sind (D I h bb). Dieser Fehler stellt sich in der Regel erst in einem Räumungsrechtsstreit heraus und hat die Klageabweisung zur Folge, wenn nicht in einer der Prozeßhandlungen eine erneute Kündigungserklärung gesehen werden kann. Dies aber setzt wiederum voraus, daß die Schriftform eingehalten ist, was mit oder ohne anwaltliche Beratung keineswegs gewährleistet ist. Insoweit wirkt sich der Formzwang dann einseitig zu Lasten der Vermieter aus, weil nur sie von der Begründungspflicht aus § 564 b III BGB betroffen sind.

In dem Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des WKSchG II von 1979 wird festgestellt, daß nach der Infratest-Befragung 31 v. H. der Vermieterkündigungen nur mündlich und damit unwirksam erklärt wurden. Auch die Auswertung der Gerichtsakten ergab seinerzeit eine verhältnismäßig hohe Quote von Kündigungen, die mit Formmängeln behaftet waren (Bericht Nr. 3.1.5.8). Dies hat sich nach den derzeitigen Erkenntnissen nicht in nennenswertem Umfang verändert.

bb) Inhalt

Die Begründung einer Kündigung durch den Vermieter ist im Gesetz in unterschiedlicher Weise geregelt. Darin spiegelt sich die Intensivierung des Kündigungsschutzes wider.

Nach § 564 a I 2 BGB sollen in dem Kündigungsschreiben die Gründe der Kündigung angegeben werden. Die Bestimmung geht zurück auf das Dritte Mietrechtsänderungsgesetz von 1967 und sah in der ursprünglichen Fassung vor, daß der Vermieter dem Mieter auf Verlangen unverzüglich Auskunft über die Gründe der Kündigung erteilen sollte. Die heutige Fassung beruht auf dem Mietrechtsverbesserungsgesetz von 1971. Die Auskunftserteilung ist als Sollvorschrift unabhängig von einem dahin gehenden Verlangen des Mieters festgelegt worden. Der Zweck der Vorschrift liegt darin, dem Mieter zum frühestmöglichen Zeitpunkt Klarheit über seine Rechtsstellung zu verschaffen und ihn bei der Ab-

schätzung des Prozeßrisikos zu unterstützen, während der Vermieter durch die Angabe der Kündigungsgründe zur genaueren Prüfung veranlaßt werden soll, um willkürliche Kündigungen nach Möglichkeit auszuschließen. Es handelt sich allerdings um eine Norm, die für den Fall eines Verstoßes keine selbständige Rechtsfolge vorsieht. Ein Verstoß wirkt sich nur dadurch aus, daß nach § 556 a I 3 BGB bei der Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters, die in eine nach einem Widerspruch des Mieters gegen die Kündigung vorzunehmende Interessenabwägung eingehen, nur die in dem Kündigungsschreiben nach § 564 a I 2 BGB angegebenen Gründe berücksichtigt werden, soweit nicht die Gründe nachträglich entstanden sind. Die Rechtsfolge eines Verstoßes besteht also darin, daß der Mieter mit seinem Fortsetzungsverlangen durchdringt.

Ganz anders ist die Funktionsweise des § 564 b III BGB. Hiernach werden als berechtigte Interessen des Vermieters nur die Gründe berücksichtigt, die in dem Kündigungsschreiben angegeben sind, soweit sie nicht nachträglich entstanden sind. Der Vermieter muß deshalb die Gründe im Kündigungsschreiben angeben, weil hiervon die Wirksamkeit der Kündigung abhängt. Ein Verstoß macht also schon die Kündigung unwirksam und führt nicht erst im Rahmen eines Widerspruchs des Mieters nach § 556 a BGB, der keineswegs in allen Kündigungsfällen erhoben wird, zu Rechtsnachteilen für den Vermieter.

Die Vorschrift geht zurück auf Art. 1 § 1 III WKSchG I von 1971 und ist durch das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1974 als Dauerregelung in das BGB übernommen worden. Sie dient in gleicher Weise wie § 564 a I 2 BGB dem Zweck, dem Mieter Klarheit über seine Rechtsstellung und die Erfolgsaussicht von Verteidigungsmöglichkeiten zu verschaffen. Das Gesetz regelt allerdings nicht ausdrücklich, wie ausführlich die Kündigungsgründe anzugeben sind. Entsprechend dem Gesetzeszweck wird deshalb angenommen, daß sämtliche Gründe anzugeben sind, wobei sich der Vermieter nicht darauf beschränken darf, den Gesetzestext wiederzugeben. Der einzelne Grund muß so genau bezeichnet werden, daß er identifiziert und von anderen Gründen unterschieden werden kann, so daß der Mieter seine Rechtsverteidigung darauf einstellen kann.

In der Praxis hat die Pflicht des Vermieters zur Begründung einer Kündigung erhebliche Probleme zur Folge, weil die Rechtsprechung im einzelnen sehr hohe Anforderungen an die tatsächlichen Angaben zur Ausfüllung des gesetzlichen Kündigungstatbestandes stellt. Dies führt auf seiten der Vermieter zu besonderer Unsicherheit. Schon in dem Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des WKSchG II von 1979 wird aufgezeigt, daß auch bei rechtskundig beratenen Vermietern formelle Kündigungsmängel unterlaufen, so daß sie es nach Aufdeckung des Mangels im Prozeß zumeist auf eine streitige Gerichtsentscheidung nicht mehr ankommen lassen. Dennoch war bei den zugunsten des Mieters ergangenen streitigen Urteilen in 19,3 v. H. der Fälle für die Entscheidung maßgebend, daß der Vermieter die Kündigung nicht oder nicht ausreichend begründet hatte. Weitere 3,6 v. H. der zugunsten des Mieters gefällten Urteile waren mit sonstigen förmlichen Mängeln der Kündigung begründet. Nahezu ein Viertel der Fälle bei streitigen Urteilen, bei denen die Vermieter mit ihrer Klage keinen Erfolg hatten, beruhte demnach auf Formmängeln (Bericht Nr. 3.1.5.8).

Dies hat sich bis heute offenbar wenig geändert. So ist bei einer Befragung von Vertretern der Vermieter erklärt worden, bei fast allen vom Vermieter selbst formulierten Kündigungen entsprächen die Angaben zum Grund nicht den von den Gerichten gestellten Anforderungen an die Darlegungspflicht (Niederberger, a. a. O., S. 16 f., 29 f.). So sei es etwa für einen Vermieter fast ausgeschlossen, ohne rechtlichen Rat selbst eine Eigenbedarfskündigung zu formulieren, ohne Gefahr zu laufen, daß er dabei formale Fehler begehe. Dies wiege um so schwerer, wenn es sich erst im Räumungsprozeß herausstelle mit der Folge, daß die Räumungsklage abgewiesen werde und erneut unter Einhaltung einer neuen Frist gekündigt werden müsse. In Anbetracht der Länge der Kündigungsfristen nach § 565 II BGB kann dies zu einer Verzögerung von weit über einem Jahr führen. Vielen Vermietern falle es aber schwer, dem Mieter gegenüber Angaben über ihre höchstpersönlichen und familiären Umstände zu machen, um den Eigenbedarf zu begründen. Die Rechtsprechung verlangt hierfür konkrete Ausführungen über die Gründe für die Inanspruchnahme der Wohnung und über die persönlichen Verhältnisse der betroffenen Personen. Eine solche Begründungspflicht stößt nicht selten an die Grenzen, die das allgemeine Persönlichkeitsrecht einer Offenbarung solcher Umstände gegenüber Dritten zieht.

Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß der Mieter nicht mit einer Kündigungsbegründung konfrontiert wird, mit der er rechtlich nichts anfangen kann. Hier gilt es, einen vermittelnden Weg zu finden. Festzuhalten ist jedenfalls, daß eine umfängliche, aber wahrheitswidrige Kündigungsbegründung den Mieter auch nicht vor dem Verlust der Wohnung schützt, weil er den Wahrheitsgehalt vor dem Auszug kaum überprüfen kann. Dies führt nur zu Schadensersatzansprüchen, die ihm aber auch bei einer weniger ausführlichen wahrheitswidrigen Begründung zustehen.

Ähnliche Probleme ergeben sich bei der Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung. Hierzu führen die befragten Vertreter der Vermieter aus, daß der Vermieter von der Rechtsprechung gezwungen werde, seine gesamte Vermögenssituation darzulegen (Niederberger, a. a. O., S. 22 f.). Auch wenn das Verkaufsmotiv nicht auf speziellen wirtschaftlichen Erwägungen beruhe, sondern auf beruflichen oder familiären Gründen, müsse der Vermieter seine persönlichen Verhältnisse schildern, was unzumutbar sei. Die Gerichte würden vom Vermieter eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsberechnung verlangen, Angaben über die beabsichtigte Verwertung des Grundstücks zu machen und sogar seine Pläne über die Verwendung des Verkaufserlöses darzulegen. Kaum ein Vermieter sei bereit, seinem Mieter solche privaten Einzelheiten mitzuteilen.

Die Vertreter der Mieter halten es demgegenüber für unabdingbar, daß strenge Anforderungen an die Begründung einer Kündigung gestellt werden, weil insbesondere bei Eigenbedarf und Hinderung wirtschaftlicher Verwertung dem vertragstreuen Mieter der Verlust seiner Wohnung und damit seines Lebensmittelpunktes drohe (Niederberger, a. a. O., S. 29).

Damit ist festzustellen, daß die Pflicht des Vermieters, die Gründe für die Kündigung in dem Kündigungsschreiben anzugeben, neben der ohnehin bestehenden Beschränkung auf berechtigte Interessen zu einer weiteren, erheblichen Belastung führt, weil die Anforderungen mangels eines gesetzlich fest umrissenen Tatbestandes unsicher sind und deshalb häufig die Gefahr eines Verstoßes und damit der Unwirksamkeit der Kündigung besteht. Es kommt hinzu, daß wegen der in der Rechtsprechung entwickelten hohen Anforderungen weitgehend die Privatsphäre des Vermieters gegenüber dem Mieter offengelegt werden muß. Die Regelung ist deshalb unter Beachtung der gegenläufigen Interessen des Mieters reformbedürftig, um den Eingriff in die persönliche Sphäre des Vermieters so gering wie möglich und notwendig zu halten.

*i) Schadensersatz*

Wenn die Kündigung des Mietverhältnisses nach § 564 b BGB unberechtigt und damit unwirksam ist, können sich für den Mieter, der aufgrund dieser Kündigung einen Schaden erlitten hat, Ersatzansprüche gegen den Vermieter ergeben. Der Schaden kann u. a. in den Kosten für die Suche einer neuen Wohnung; den Umzugskosten und der Belastung mit einem höheren Mietzins bestehen. Als Anspruchsgrundlagen kommen positive Forderungsverletzung (§§ 325, 326 BGB analog) und unerlaubte Handlung (§§ 823 ff. BGB) in Betracht. Ein Schadensersatzanspruch ist in erster Linie gegeben, wenn der Vermieter bewußt wahrheitswidrig einen Kündigungsgrund wie vor allem Eigenbedarf vorschiebt, um den Mieter zur Räumung der Wohnung zu veranlassen. Dies gilt aber auch, wenn der Vermieter die unberechtigte Kündigung nur fahrlässig ausgesprochen hat, indem er etwa irrtümlich, aber bei gehöriger Sorgfalt vermeidbar, die Kündigung mit Tatsachen begründet hat, die nicht der Wirklichkeit entsprechen. Nach umstrittener Auffassung wird dies z. T. selbst dann angenommen, wenn der Vermieter den Sachverhalt wahrheitsgemäß angibt und daraus infolge eines schuldhaften Rechtsirrtums den falschen Schluß zieht, die Kündigung sei begründet. Auch wenn ein im Zeitpunkt der Kündigung zu Recht bestehender Grund vor dem Auszug wegfällt, muß der Vermieter den Mieter darauf aufmerksam machen, wenn er sich nicht einem etwaigen Schadensersatzanspruch aussetzen will.

Darüber hinaus ist zu bedenken, daß der Mieter neben dem ersatzfähigen materiellen Schaden häufig auch einen immateriellen Schaden erleidet, der nicht zu ersetzen ist. Dieser Schaden kann u. a. im Verlust von Nachbarschaftsbeziehungen, in bezug zum Wohnumfeld und in Informationsdefiziten über die Infrastruktur des neuen Wohngebiets liegen.

Die Befragung von Vertretern der Mieter und der Vermieter hat ergeben, daß in der Frage des Schadensersatzes wegen unberechtigter Kündigung ein außerordentliches Konfliktpotential angelegt ist (Niederberger, a. a. O., S. 27 ff.). Schadensersatzklagen von Mietern nehmen zahlenmäßig zu. Dabei fühlen sich die Vermieter insbesondere dann ungerecht behandelt, wenn die Kündigung nicht auf der Vorspiegelung falscher Tatsachen beruhte, sondern nur auf einer unrichtigen rechtlichen Wertung. Die Annahme einer Anzeigepflicht bei Wegfall des Eigenbedarfs stößt bei ihnen auf Unverständnis, vor allem dann, wenn der Mieter die Kündigungsfrist verstreichen läßt und erst danach, u. U. bis zu einem Jahr später, auszieht. Vielfach würden die Mieter einen Schadensersatzanspruch auch erst geltend machen, nachdem sie längt eine Ersatzwohnung gefunden oder selbst gebaut hätten. So entstehe oft der Eindruck, daß sich ein Mieter den ohnehin geplanten Umzug praktisch „vergolden" lassen wolle. Mietervertreter gaben demgegenüber an, daß solche Schadensersatzprozesse leider der einzige Weg seien, „Betrug" der Vermieter zu ahnden. Damit zeigt die Befragung der Interessenvertreter ein starkes gegenseitiges Mißtrauen an und spiegelt die Polarisierung in den jeweiligen Verbandsmeinungen wider.

Dies wird von vielen befragten Richtern bestätigt. Nach ihrer Ansicht gibt es keine konfliktträchtigeren Prozesse als Schadensersatzklagen von Mietern gegen Vermieter wegen angeblich unberechtigter Eigenbedarfskündigung. Derartige Prozesse würden beiderseits mit emotionaler Heftigkeit geführt und ohne Kompromißbereitschaft durch zwei Instanzen getrieben.

Wenn eine gesetzliche Regelung wie die Kündigung wegen berechtigten Interesses auch in den Folgewirkungen derartige Konflikte heraufbeschwört, ist es geboten, nach Möglichkeiten zu suchen, sie zu entschärfen.

*j) Kündigungsfristen (§ 565 II u. III BGB)*

Ein unbefristetes Mietverhältnis kann nach § 564 II BGB von jedem Vertragsteil nach den Vorschriften des § 565 BGB gekündigt werden. Für die ordentliche Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum ist § 565 II und III BGB maßgebend. Die regelmäßige Kündigungsfrist beträgt nach Abs. 2 S. 1 knapp ein Vierteljahr, da die Kündigung spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats zulässig ist. Satz 2 bestimmt, daß sich die Kündigungsfrist nach fünf, acht und zehn Jahren seit der Überlassung des Wohnraums um jeweils drei Monate verlängert, maximal also knapp ein Jahr betragen kann. Diese Regelung, die durch das AbbauG von 1960 (C II 2) geschaffen worden ist, soll dem Mieter, der durch ein langes Mietverhältnis mit seiner Wohnung besonders verwachsen ist, einen kurzfristigen Wechsel ersparen und ihm Gelegenheit geben, sich in Ruhe um eine

andere Wohnung zu bemühen. Es kommt hinzu, daß nach Satz 3 eine Vereinbarung, nach welcher der Vermieter zur Kündigung unter Einhaltung einer kürzeren Frist berechtigt sein soll, nur wirksam ist, wenn der Wohnraum zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist. Dies bedeutet, daß die gesetzlichen Kündigungsfristen nach S. 1 und 2 für den Vermieter im Regelfall zwingend sind, während zugunsten des Mieters im Vertrag auch kürzere Fristen vereinbart werden können. Durch die für den Vermieter zwingenden Fristen soll die Abwicklung des Mietverhältnisses erleichtert werden. Insbesondere soll dem Mieter eine angemessene Frist gewährt werden, in der er sich auf die Beendigung des Mietverhältnisses einstellen kann. Für möbliertten Wohnraum, der Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung ist und nicht zum dauernden Gebrauch für eine Familie überlassen ist, findet sich in § 565 Abs. 3 BGB eine Sonderregelung mit kürzeren, nach der Bemessung des Mietzinses abgestuften Fristen. Derartige Mietverhältnisse bedürfen nach der Vorstellung des Gesetzgebers nicht des besonderen sozialen Schutzes.

Die gesetzliche Regelung der Kündigungsfristen hat sich weitgehend bewährt. Problematisch ist nur, daß die zum Schutz des Mieters gedachte Verlängerung der Frist bis zu fast einem Jahr auch zu seinem Nachteil ausschlagen kann, weil diese Bestimmung mangels einer zugunsten des Mieters abweichenden vertraglichen Vereinbarung für beide Teile in gleicher Weise gilt. Auch der Mieter, der an einem kurzfristigen Wohnungswechsel interessiert ist, kann deshalb vom Vermieter grundsätzlich an der jeweils maßgebenden Kündigungsfrist festgehalten werden. Die Praxis sucht sich dadurch zu helfen, daß sie dem Mieter auf der Grundlage des § 242 BGB nach Treu und Glauben einen Anspruch auf Abschluß eines Aufhebungsvertrags einräumt, wenn das erhebliche berechtigte Interesse des Mieters an einer vorzeitigen Vertragsaufhebung das Interesse des Vermieters am Fortbestand des Mietverhältnisses weit überwiegt und als vorrangig anzusehen ist und wenn der Mieter eine ausreichende Zahl zumutbarer Ersatzmietinteressenten benennt, damit der Vermieter eine Auswahl treffen kann. Eine Verpflichtung des Vermieters zum Abschluß eines Aufhebungsvertrags besteht jedoch trotz Benennung eines Ersatzmieters grundsätzlich nicht, wenn die restliche Mietzeit nur noch verhältnismäßig kurz ist, z. B. drei Monate oder weniger beträgt.

Diese von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze für den Anspruch des Mieters auf Abschluß eines Aufhebungsvertrags sind naturgemäß für beide Vertragsteile mit großer Rechtsunsicherheit verbunden. Mangels einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung des Aufhebungsvertrags fehlt den Parteien und im Streitfall auch dem Richter ein konkreter Maßstab, um das Bestehen eines solchen Anspruchs beurteilen zu können.

### 2. Beendigung des befristeten Mietverhältnisses durch Zeitablauf

*a) Bestandsschutz (§ 564 c I BGB)*

Während ein Mietverhältnis über Wohnraum, das die Parteien auf unbestimmte Zeit eingehen, dem Kündigungsschutz des § 564 b BGB unterliegt, ergibt sich aus § 564 c I BGB ein Bestandsschutz für das befristete Mietverhältnis. Wenn ein Mietverhältnis über Wohnraum auf bestimmte Zeit eingegangen ist, kann der Mieter hiernach spätestens zwei Monate vor der Beendigung des Mietverhältnisses durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisse auf unbestimmte Zeit verlangen, wenn nicht der Vermieter ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. Hierfür gilt § 564 b BGB entsprechend.

Die Regelung war ursprünglich als Art. 2 im WKSchG II von 1974 enthalten und ist 1982 in das BGB übernommen worden, wobei die Ausnahmetatbestände des Abs. 2 hinsichtlich beabsichtigter Eigennutzung und Baumaßnahmen hinzugefügt worden sind (C II 5). Der Bestandsschutz befristeter Mietverhältnisse soll verhindern, daß durch die Befristung der Kündigungsschutz des § 564 b BGB umgangen wird.

Nach dem Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des WKSchG II von 1979 war schon die Bedeutung der damaligen Vorschrift des Art. 2 WKSchG II offenbar sehr gering. In der Praxis wurde vermutet, daß die Vorschrift den Mietvertragsparteien und selbst zahlreichen Rechtsanwälten nicht bekannt sei. Unter 2706 KündigungsschutzRechtsstreitigkeiten aus dem Jahre 1976 waren drei auf diese Vorschrift gestützte Klagen der Mieter zu finden. Von 2686 erfaßten Räumungsklagen der Vermieter waren 96 wegen Ablaufs eines befristeten Mietverhältnisses erhoben worden. Nur in 29 dieser Fälle hatte der Mieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses nach Art. 2 WKSchG II verlangt (Bericht Nr. 3.1.5.6).

Nach heutigen Erkenntnissen stößt die Regelung auch nach ihrer Übernahme in das BGB bei den Vermietern auf Unverständnis und Ablehnung (Niederberger, a. a. O., S. 40 ff.). Vermietervertreter bekunden, daß die meisten Vermieter, die Zeitmietverträge abschließen, davon ausgehen, daß das Mietverhältnis mit Ablauf der vereinbarten Zeit ende. Dies sei Sinn und Zweck eines Zeitmietvertrags. Deshalb sei es den Vermietern nur schwer zu vermitteln, daß der Mieter seine eingegangene Verpflichtung, die Wohnung mit Ablauf der Mietzeit zu räumen, durch ein einfaches Schreiben beseitigen könne.

Nach Einschätzung der Mietervertreter ist die Regelung auch den meisten Mietern nicht bekannt (Niederberger, a. a. O., S. 42). Es hängt deshalb überwiegend nur von kundiger Rechtsberatung ab, ob der Mieter ein Fortsetzungsverlangen rechtzeitig zwei Monate vor Ablauf des Mietverhältnisses geltend macht. Da es sich um eine Ausschlußfrist handelt, verliert der Mieter bei Säumnis seine Rechte, zumal der Vermieter gesetzlich nicht verpflichtet ist, ihn auf diese Frist hinzuweisen. So bleibt dem Mieter allenfalls die Möglichkeit, bei Vorliegen einer Härte auf seiner Seite nach der Sozialklausel des § 556 b

BGB die Fortsetzung des Mietverhältnisses zu verlangen, dies aber wegen der identischen Zweimonatsfrist vor Beendigung des Mietverhältnisses nach § 556a VI 2 BGB nur noch bis zum ersten Termin eines Räumungsrechtsstreits, wenn der Vermieter nicht rechtzeitig vor Ablauf dieser Frist den in § 564 a II BGB bezeichneten Hinweis auf die Widerspruchsmöglichkeit nach den §§ 556 a, 556 b BGB erteilt hat.

Damit sind nicht nur die Konflikte zwischen den Parteien durch die Regelung des § 564 c I BGB vorprogrammiert. Sie stößt in der Praxis auch auf wenig Akzeptanz.

*b) Ausnahmetatbestände (§ 564 c II BGB)*

Durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 (C II 5) sind die Ausnahmetatbestände des § 564 c II BGB geschaffen und durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (C II 7) erweitert worden. Die Regelung bezweckt, Wohnungsreserven zu mobilisieren, die Vermieter wegen einer in absehbarer Zeit beabsichtigten Eigennutzung oder wegen geplanter Baumaßnahmen aus Furcht vor dem Kündigungsschutz lieber leerstehen lassen. Hinzu gekommen ist das Ziel, die Verfügbarkeit von Werkwohnungen zu erhöhen und die Koppelung von Arbeits- und Mietverträgen hinsichtlich ihrer Dauer zu ermöglichen. Dies soll dadurch erreicht werden, daß der Mieter unter bestimmten Voraussetzungen keine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach § 564 c I oder nach der Sozialklausel des § 556 b BGB verlangen kann.

Die Voraussetzungen bestehen darin, daß das Mietverhältnis für nicht mehr als fünf Jahre eingegangen ist, daß der Vermieter die Räume als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen nutzen will oder daß er im Gesetz näher bestimmte Baumaßnahmen treffen will oder daß er Räume, die mit Rücksicht auf den Bestehen eines Dienstverhältnisses vermietet worden sind, an einen anderen zur Dienstleistung Verpflichteten vermieten will. Außerdem muß der Vermieter dem Mieter diese Absicht bei Vertragsschluß schriftlich mitgeteilt haben. Verzögert sich die vom Vermieter beabsichtigte Verwendung der Räume ohne sein Verschulden oder teilt der Vermieter dem Mieter nicht drei Monate vor Ablauf der Mietzeit schriftlich mit, daß seine Verwendungsabsicht noch besteht, so kann der Mieter eine Verlängerung des Mietverhältnisses um einen entsprechenden Zeitraum verlangen.

Nach derzeitigem Erkenntnisstand haben sich diese qualifizierten Zeitmietverträge in der Praxis nicht durchgesetzt, sondern kommen nach übereinstimmender Bekundung von Richtern und Vertretern der Mieter- und der Vermieterseite nur selten vor, weil die Regelung kaum bekannt sei (Niederberger, a. a. O., S. 43 ff.). Von Mieterberatern wurde allerdings die Vermutung geäußert, daß Mieter, die bereits bei Beginn des Mietverhältnisses auf künftigen Eigenbedarf des Vermieters hingewiesen würden, diesen Eigenbedarf weniger in Frage stellen würden als bei unbefristeten Mietverhältnissen, bei denen die Eigenbedarfskündigung für den Mieter überraschend komme. Auf Vermieterseite wurde hinsichtlich der mangelnden Bereitschaft zum Abschluß solcher Zeitmietverträge darauf hingewiesen, daß den Vermietern schlicht das Vertrauen fehle, daß es hier nicht auch wieder Ausnahmen von der Ausnahme und formelle Hindernisse gebe, die eine fristgemäße Räumung verhindern würden. So würde bei beabsichtigter Eigennutzung ebenso wie bei geplanten Baumaßnahmen lieber ein Leerstand in Kauf genommen. Es komme hinzu, daß bei kurzfristigen Mietverträgen ohnehin keine verläßlichen Mieter zu finden seien, sondern nur insolvente Mieter oder solche, die erst einmal unterkommen wollten und dann doch nicht wieder auszögen.

Diese Ergebnisse der Befragung zeigen, daß sich die Erwartung des Gesetzgebers, durch eine Lockerung des Bestandsschutzes bei Zeitmietverträgen dem Wohnungsmangel durch Mobilisierung zurückgehaltener Reserven abzuhelfen, nicht erfüllt hat. Es wird deshalb zu überlegen sein, ob die Regelung wirkungsvoller gestaltet werden kann.

**3. Beendigung des befristeten oder des unbefristeten Mietverhältnisses durch außerordentliche Kündigung**

Das Gesetz läßt es zu, daß sich die Parteien bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen vorzeitig von einem Mietverhältnis lösen. Dies ist nach den einzelnen Vorschriften entweder unter Einhaltung einer in § 565 V BGB bestimmten gesetzlichen Frist oder fristlos möglich.

*a) Außerordentliche befristete Kündigung*

Die außerordentliche befristete Kündigung ist in einer Reihe gesetzlicher Bestimmungen vorgesehen und wird dadurch gerechtfertigt, daß sich die tatsächlichen Verhältnisse gegenüber der Zeit des Vertragsschlusses wesentlich verändert haben. Diese Tatbestände werfen im allgemeinen keine Probleme auf. Hier soll deshalb nur auf wenige Sonderfragen eingegangen werden.

aa) Nach § 570 BGB steht Militärpersonen, Beamten, Geistlichen und Lehrern an öffentlichen Unterrichtsanstalten im Falle der Versetzung nach einem anderen Orte das Recht zu, das Mietverhältnis in Ansehung der Räume, welche sie für sich oder die Familie an dem bisherigen Garnisons- oder Wohnorte gemietet haben, unter Einhaltung der gesetzlichen Frist, d. h. der normalen Frist von knapp drei Monaten zu kündigen. Solche Personen können also ohne Risiko ein langfristiges Mietverhältnis abschließen und sich im Falle einer Versetzung, auch wenn sie diese selbst betrieben haben, vorzeitig zu Lasten des Vermieters davon lösen.

Die Vorschrift dient keineswegs dem Schutz der Mieter, wie es auf den ersten Blick scheint. Sie soll vielmehr im Interesse des Staates die freie Versetzbarkeit der Beamten fördern, unbehin-

dert durch möglicherweise lange Kündigungsfristen. Hierdurch sollen zugleich die vom Staat zu tragenden Umzugskosten in Grenzen gehalten werden. Obwohl die Vereinbarkeit des § 570 BGB mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 GG zweifelhaft ist, lehnt die h. M. eine entsprechende Anwendung auf alle Arbeitnehmer ab. Es fragt sich, ob eine solche Vorschrift noch zeitgemäß ist.

bb) Ein anderes erwähnenswertes Problem ergibt sich daraus, daß die h. M. bei einem Recht des Vermieters zur außerordentlichen befristeten Kündigung über den jeweiligen gesetzlichen Tatbestand hinaus verlangt, daß dem Vermieter ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 564 b BGB zur Seite steht. Dies wird etwa relevant beim Kündigungsrecht des Vermieters aus § 569 BGB im Falle des Todes des Mieters oder beim Sonderkündigungsrecht des Erstehers eines Grundstücks in der Zwangsversteigerung nach § 57 a ZVG. Hierdurch werden die gesetzlichen Kündigungstatbestände entgegen ihrer ursprünglichen Konzeption eingeengt. Es ist zu fragen, ob die von der h. M. in Anbetracht der unklaren Gesetzeslage angenommene Überlagerung der Sonderkündigungsrechte durch die Schutzvorschriften des sozialen Mietrechts, die mit der lückenlosen Gewährleistung des Mieterschutzes gerechtfertigt wird, der Funktkionsfähigkeit des Mietwohnungsmarktes nicht übermäßige Hindernisse in den Weg legt.

*b) Außerordentliche fristlose Kündigung*

Das Gesetz enthält eine Reihe von Vorschriften, die eine außerordentliche fristlose Kündigung des einen oder anderen Vertragsteils zulassen. Die fristlose Kündigung findet ihren Grund in Leistungsstörungen auf seiten einer Partei oder allgemein in der Unzumutbarkeit, das Vertragsverhältnis weiter fortzusetzen.

aa) Die Kündigung des Vermieters aus § 554 BGB wegen Zahlungsverzugs des Mieters ist in der Praxis zur häufigsten Kündigungsart bei außerordentlichen Kündigungen geworden. Werden ordentliche und außerordentliche Kündigungen zusammengerechnet, liegt die Kündigung wegen Zahlungsverzugs in der Häufigkeit an zweiter Stelle hinter der Kündigung wegen Eigenbedarfs (Niederberger, a. a. O., S. 30). Dies gilt möglicherweise aber nur für private Einzelvermieter.

Der Vermieter kann hiernach das Mietverhältnis ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist kündigen, wenn der Mieter für zwei aufeinanderfolgende Termine mit der Entrichtung des Mietzinses oder eines nicht unerheblichen Teils des Mietzinses in Verzug ist. Nach § 554 II Nr. 1 BGB ist der rückständige Teil bei der Wohnraummiete nur dann als nicht unerheblich anzusehen, wenn er den Mietzins für einen Monat übersteigt. Das Kündigungsrecht besteht ferner dann, wenn der Mieter in einem Zeitraum, der sich über mehr als zwei Termine erstreckt, mit der Entrichtung des Mietzinses in Höhe eines Betrags in Verzug gekommen ist, der den Mietzins für zwei Monate erreicht. Nach § 554 II Nr. 2 BGB wird die Kündigung grundsätzlich unwirksam, wenn der Vermieter bis zum Ablauf eines Monats nach Eintritt der Rechtshängigkeit des Räumungsanspruchs hinsichtlich des fälligen Mietzinses und der fälligen Entschädigung nach § 557 BGB befriedigt wird oder wenn sich eine öffentliche Stelle, etwa das Sozialamt, zur Befriedigung des Vermieters verpflichtet.

In der Praxis wirft die Vorschrift besondere Probleme auf. Verzug des Schuldners setzt nach § 285 BGB im allgemeinen zwar Verschulden im Sinne des § 276 BGB, also Vorsatz oder Fahrlässigkeit, voraus; bei Gattungsschulden wie der Entrichtung des Mietzinses hat der Schuldner sein Unvermögen zur Leistung nach § 279 BGB aber auch dann zu vertreten, wenn ihm ein Verschulden nicht zur Last fällt. So weisen die befragten Mietervertreter zu Recht darauf hin, daß Zahlungsunfähigkeit von Mietern meist nicht von ihnen verschuldet sei, sondern im Verlust des Arbeitsplatzes des Mieters oder seiner Angehörigen begründet sei, was dann oft auch den Verlust der Wohnung zur Folge habe (Niederberger, a. a. O., S. 31). Zu ergänzen ist, daß Krankheit, die normalerweise mangels Verschuldens einen Verzug des Schuldners ausschließt, zum Verdienstausfall und damit ebenfalls zum Zahlungsverzug führen kann. Für den Vermieter ist es deshalb meist unproblematisch, das Recht zur außerordentlichen fristlosen Kündigung zu begründen. Dies bedeutet aber noch lange nicht, daß er die Wohnung auch freibekommt. Die Vertreter der Vermieter sehen nicht in der Kündigung selbst das eigentliche Problem, sondern in dem anschließenden Räumungsverfahren, das wegen der Überlastung der Gerichte nicht selten bis zu einem Jahr dauere, ohne daß der Vermieter weitere Mietzinszahlungen erhalte. Ersatzwohnraum sei von dem gekündigten Mieter kaum zu finden, da der Mietzins meist höher sei als für die bisherige Wohnung (Niederberger, a. a. O., S. 31). Auf die Probleme des Räumungsverfahrens, die von den befragten Richtern bestätigt werden, ist noch gesondert einzugehen (D II 8).

Die eigentliche Ursache dieser unbefriedigenden Ergebnisse liegt darin, daß der Vermieter im Gegensatz zu anderen gegenseitigen Verträgen und selbst zu anderen Dauerschuldverhältnissen hinsichtlich der Überlassung der Wohnung vorleistungspflichtig ist und deshalb seine Leistung nicht mit der Einrede des nicht erfüllten Vertrags aus § 320 BGB zurückhalten oder zurückerhalten kann, wenn der Mietzins als Gegenleistung ausbleibt. Auch die Möglichkeit einer Kaution nach § 550 b BGB bietet dem Vermieter keine ausreichende Sicherheit, da sie gesetzlich zwingend auf das Dreifache des auf einen Monat entfallenden Mietzinses begrenzt ist. So führt das Risiko des Vermieters hinsichtlich des Eingangs der Mietzahlungen zunehmend dazu, daß die Bonität des Mieters bei Abschluß des Mietvertrags

kritisch überprüft wird. Deshalb haben sozial schwache Mietinteressenten im allgemeinen kaum eine Chance, von Vermietern akzeptiert zu werden. Dies trifft vor allem Arbeitslose, Familien mit mehreren Kindern, alleinstehende Frauen mit Kindern und Ausländer. Hieran zeigt sich deutlich, daß das soziale Mietrecht häufig gerade diejenigen nicht schützt, die es am nötigsten haben.

bb) Ein weiteres Problemfeld eröffnet die außerordentliche fristlose Kündigung nach § 553 BGB wegen vertragswidrigen Gebrauchs. Hiernach kann der Vermieter das Mietverhältnis fristlos kündigen, wenn der Mieter oder derjenige, dem der Mieter den Gebrauch der gemieteten Sache überlassen hat, ungeachtet einer Abmahnung des Vermieters einen vertragswidrigen Gebrauch der Sache fortsetzt, der die Rechte des Vermieters in erheblichem Maße verletzt, insbesondere einem Dritten den ihm unbefugt überlassenen Gebrauch beläßt, oder die Sache durch Vernachlässigung der dem Mieter obliegenden Sorgfalt erheblich gefährdet.

Wie die Befragung von Vertretern der Mieter und der Vermieter ergeben hat, wirft die Regelung in der Praxis häufig das Problem auf, daß bei Ausspruch der Kündigung der Tatbestand des § 553 BGB nicht erfüllt ist, weil er vom Vermieter im einzelnen verkannt oder rechtlich falsch gewertet wird (Niederberger, a. a. O., S. 33 ff.). So wird etwa das Erfordernis einer Abmahnung übersehen oder die Ausübung des Besuchsrechts wird als unerlaubte Gebrauchsüberlassung an Dritte gedeutet. Außerdem besteht trotz einer noch nicht erlaubten Gebrauchsüberlassung kein Kündigungsrecht, wenn der Mieter nach § 549 II BGB einen Anspruch auf die Erlaubnis hat. Da diese Bestimmung, die den Vermietern meist nicht bekannt ist, von der Rechtsprechung sehr weit ausgelegt wird, erweisen sich viele fristlose Kündigungen als unbegründet.

Damit liegen die Probleme der fristlosen Kündigung nach § 553 BGB jedoch nicht in der Norm selbst, sondern in ihrer praktischen Anwendung durch rechtsunkundige Vermieter. Dem könnte durch entsprechende Beratung abgeholfen werden. Ein Reformbedarf besteht deshalb nicht.

### 4. Verlängerung des Mietverhältnisses durch Fortsetzung des Gebrauchs (§ 568 BGB)

Erhebliche Probleme bereitet vor allem den Vermietern die Regelung des § 568 BGB. Wird nach dem Ablauf der Mietzeit der Gebrauch der Sache von dem Mieter fortgesetzt, so gilt das Mietverhältnis als auf unbestimmte Zeit verlängert, sofern nicht der Vermieter oder der Mieter seinen entgegenstehenden Willen binnen einer Frist von zwei Wochen dem anderen Teil gegenüber erklärt. Für den Mieter beginnt die Frist mit der Fortsetzung des Gebrauchs, für den Vermieter mit dem Zeitpunkt, in dem er von der Fortsetzung Kenntnis erlangt.

Die Regelung bezweckt in erster Linie, durch die weitere Anwendung des Mietrechts die Entstehung eines vertraglosen Zustands zwischen den Parteien zu verhindern. Nach herrschender, aber nicht unzweifelhafter Meinung wird hingegen nicht der Schutz des Mieters in seinem Mietbesitz bezweckt.

Der Anwendungsbereich umfaßt jede Art der Beendigung eines Mietverhältnisses. Dies hat die problematische Folge, daß selbst dann, wenn der Vermieter aus wichtigem Grunde fristlos oder mit einem berechtigten Interesse ordentlich gekündigt hat, das Mietverhältnis bei tatsächlicher Fortsetzung mangels eines Widerspruchs des Vermieters fortbesteht. Der Widerspruch wird aber häufig in Unkenntnis der Regelung nicht erhoben. Soweit es sich bei dem Kündigungsgrund um ein früheres, abgeschlossenes Verhalten des Mieters handelt, ist der Kündigungsgrund verbraucht. Nur wenn das Erlangungsinteresse des Vermieters fortbesteht, wie etwa bei Eigenbedarf oder Hinderung wirtschaftlicher Verwertung, kann der Vermieter erneut kündigen, muß dann aber wiederum die u. U. lange Kündigungsfrist einhalten.

Die Regelung des § 568 BGB stammt noch aus der ursprünglichen Fassung des BGB von 1900. Sie hat aber durch das Erfordernis eines berechtigten Interesses für eine Kündigung durch den Vermieter und durch die Verlängerung der Kündigungsfristen eine wesentlich einschneidendere Bedeutung gewonnen. Hiervon kann auch der Mieter zu seinem Nachteil betroffen sein, wenn er gekündigt hat und nach der Beendigung des Mietverhältnisses in Unkenntnis der Regelung den Mietgebrauch fortsetzt. Das Gesetz hält im Grunde mit § 557 BGB, der den Mieter nach Beendigung des Mietverhältnisses zu einer Nutzungsentschädigung verpflichtet, wenn er die Mietsache nicht zurückgibt, und mit dem hieran anknüpfenden gesetzlichen Schuldverhältnis, das inhaltlich weitgehend dem früheren Mietverhältnis entspricht, eine Regelung bereit, die den vertraglosen Zustand rechtlich ausfüllt. Es ist deshalb zu fragen, ob es einer Regelung wie der des § 568 BGB noch bedarf, weil sie zu Rechtsfolgen führt, die die Parteien eher belasten, als sie zu schützen.

### 5. Fortsetzung des Mietverhältnisses aufgrund der Sozialklausel

*a) Fortsetzung des gekündigten unbefristeten Mietverhältnisses (§ 556 a BGB)*

Der Mieter kann der Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum nach § 556 a I BGB widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann. Bei der Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters werden nach § 556 a I 3 BGB nur die in dem Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt, soweit nicht die Gründe nachträglich

entstanden sind. Der Widerspruch des Mieters bedarf nach § 556a V BGB der schriftlichen Form. Auf Verlangen des Vermieters soll der Mieter über die Gründe des Widerspruchs unverzüglich Auskunft erteilen. Der Vermieter kann die Fortsetzung des Mietverhältnisses nach § 556a VI BGB ablehnen, wenn der Mieter den Widerspruch nicht spätestens zwei Monate vor der Beendigung des Mietverhältnisses dem Vermieter gegenüber erklärt hat. Der Mieter kann den Widerspruch jedoch noch im ersten Termin des Räumungsrechtsstreits erklären, wenn der Vermieter den in § 564a II BGB bezeichneten Hinweis auf die Möglichkeit sowie Form und Frist des Widerspruchs nicht rechtzeitig vor Ablauf der Widerspruchsfrist erteilt hat. In § 556a VIII BGB sind bestimmte Mietverhältnisse von dem Anwendungsbereich ausgenommen.

Ist der Widerspruch nach der Abwägung der beiderseitigen Interessen begründet, so hat der Mieter einen Anspruch darauf, daß das Mietverhältnis so lange fortgesetzt wird, wie dies unter Berücksichtigung aller Umstände angemessen ist. Wenn die Fortsetzung unter den bisherigen Vertragsbedingungen für den Vermieter unzumutbar ist, besteht der Anspruch des Mieters nur mit dem Inhalt, daß die Bedingungen angemessen zu ändern sind (§ 556a II BGB). Das Gesetz geht davon aus, daß sich die Parteien im Regelfall über eine Fortsetzung des Mietverhältnisses einigen. Kommt keine Einigung zustande, so wird nach § 556a III BGB über eine Fortsetzung und über deren Dauer sowie über die Vertragsbedingungen durch Urteil bestimmt. Ist ungewiß, wann voraussichtlich die Umstände wegfallen, auf Grund deren die Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeutet, so kann bestimmt werden, daß das Mietverhältnis auf unbestimmte Zeit fortgesetzt wird. Anderenfalls kommt nur eine Fortsetzung auf bestimmte Zeit in Frage.

Die Sozialklausel des § 556a BGB ist durch das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht von 1960 (C II 2) in das BGB eingefügt und seitdem mehrfach verändert worden. Mit dem schrittweisen Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und der Umwandlung des im BGB geregelten Mietrechts in ein soziales Miet- und Wohnrecht wurde es für notwendig gehalten, bei einem im Prinzip freien Kündigungsrecht des Vermieters besondere soziale Härten auf seiten des Mieters zu berücksichtigen. Entgegen dem Regierungsentwurf sollte dem Mieter aber nicht das Recht zugestanden werden, die Kündigung des Vermieters für unwirksam zu erklären. Es wurde für ausreichend gehalten, daß der Vermieter durch den Widerspruch des Mieters verpflichtet werde, das Mietverhältnis ggf. unter Änderung der Vertragsbedingungen fortzusetzen. Nachdem zunächst durch das Erste Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1971 und anschließend mit der Einfügung des § 564b BGB durch das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1974 (C II 3) das freie Kündigungsrecht des Vermieters beseitigt worden und schon die Wirksamkeit der Kündigung von einem berechtigten Interesse des Vermieters abhängig gemacht worden ist, hat die Sozialklausel eine andere Bedeutung gewonnen, weil sie das ohnehin auf bestimmte Gründe begrenzte Kündigungsrecht des Vermieters noch weiter einschränkt, wenn Härtegründe auf seiten des Mieters die an sich berechtigten Interessen des Vermieters überwiegen.

Schon in dem Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des WKSchG II von 1979 kommt zum Ausdruck, daß die Vermieterverbände in dem Zusammenwirken der Sozialklausel mit § 564b BGB einen „doppelten" Kündigungsschutz sehen, der das Verfügungsrecht der Vermieter über ihr Eigentum in übermäßiger und gleichheitswidriger Weise beschränke (Bericht Nr. 3.1.5.7). Die Annahme der Verfassungswidrigkeit ist indessen gerichtlich nicht bestätigt worden. Auch die damalige Gerichtsaktenauswertung hat keine Anzeichen dafür ergeben, daß berechtigte Kündigungsinteressen der Vermieter durch die Sozialklausel in ungerechtfertigter Weise ausgeschaltet würden. Unter 267 durch streitiges Urteil entschiedenen Fällen hatten die Mieter nur in 14 mit der Berufung auf die Sozialklausel Erfolg. Hierbei lagen überwiegend gleichzeitig mehrere Härtegründe wie Krankheit, hohes Alter oder fehlender Ersatzwohnraum vor. Streitige Entscheidungen mit einer Anwendung der Sozialklausel gegenüber einer erleichterten Kündigung von Einliegerwohnraum nach § 564b IV BGB wurden in der Gerichtsaktenauswertung nicht festgestellt (Bericht a. a. O.).

Heute hat die praktische Bedeutung der Sozialklausel wesentlich zugenommen. Sie ist nach Meinung der Mieter als Korrektiv zur einseitigen Kündigungsmöglichkeit der Vermieters unverzichtbar (Niederberger, a. a. O., S. 36). Der wichtigste Härtegrund sei die fehlende Ersatzwohnung. Auf eine angebotene bezahlbare Mietwohnung kämen häufig 50 bis 60 Mietinteressenten. Sozial schwächere Einkommensschichten und Problemgruppen hätten deshalb auf dem freien Wohnungsmarkt kaum eine Chance, eine Ersatzwohnung zu finden. Bei der Mieterberatung werde in jedem Fall empfohlen, gegen eine Kündigung Widerspruch einzulegen, da der Mieter nie wissen könne, ob ihm bei Ablauf der Kündigungsfrist eine geeignete Ersatzwohnung zur Verfügung stehe. Im übrigen wird von den Mietervertretern bemängelt, die Anforderungen der Rechtsprechung an den Nachweis der Bemühungen des Mieters um eine Ersatzwohnung seien oft überzogen, weil eine umfangreiche Dokumentation von Bewerbungen vorgelegt werden müsse.

Demgegenüber wird von Vertretern der Vermieter bemängelt, daß sich die Bemühungen der Mieter oft darauf beschränken würden, Zeitungsinserate zu sammeln oder sich bei den kommunalen Wohnungsämtern zu melden, um nachweisen zu können, daß sie sich erfolglos um eine Ersatzwohnung bemüht hätten (Niederberger, a. a. O., S. 37). Die meisten Vermieter meinen, daß es trotz angespannter Wohnungsmarktlage bei ernsthaftem Bemühen nicht ausgeschlossen sei, eine Ersatzwohnung zu finden, vor allem wenn dem Mieter eine Kündigungsfrist von neun oder zwölf Monaten zur Verfügung stehe. Diese Ansicht wird mehrheitlich von den Richtern der Instanzgerichte geteilt, wobei auch zum Ausdruck gebracht wurde, daß den Interessen der Mieter mit einer längeren Räumungsfrist Rechnung getragen werden könne.

Es ist in der Praxis allerdings auch festzustellen, daß die Gerichte z.T. dazu übergehen, auf einen Nachweis der Bemühungen des Mieters um Ersatzwohnraum zu verzichten, weil dies in Anbetracht der Lage auf dem Wohnungsmarkt einer Großstadt ohnehin aussichtslos sei, oder daß sie statt der regelmäßig gebotenen befristeten Fortsetzung des Mietverhältnisses (Niederberger, a.a.O., S. 39) auf eine unbefristete Fortsetzung entscheiden, weil die Lage auf dem Wohnungsmarkt keine Besserung der fehlenden Chance einer Ersatzwohnraumbeschaffung erwarten lasse (LG Düsseldorf WuM 1992, 371). Darüber hinaus ist festzustellen, daß neben dem fehlenden Ersatzwohnraum zunehmend Alter und Krankheit zur Begründung des Widerspruchs eine Rolle spielen und daß auch die Neigung der Gerichte wächst, diesen Gründen, die in höchst unterschiedlicher Gewichtigkeit auftreten, eine entscheidende Bedeutung beizumessen. Dies hat zur Folge, daß es den Vermietern immer schwerer fallen wird, das Mietverhältnis mit älteren Menschen zu lösen, ein unter sozialem Aspekt sicher vertretbares oder politisch erwünschtes Ergebnis. Als unerwünschte Nebenfolge kann sich dann aber auch die Entwicklung ergeben, daß alternden Menschen vorsorglich gekündigt wird, bevor Alter und Krankheit Härtegründe darstellen, die zu einem Anspruch aus der Sozialklausel auf Fortsetzung des Mietverhältnisses auf Lebenszeit führen können, oder daß ältere Menschen nur noch schwer eine neue Wohnung finden werden.

Ein weiteres Problem stellt in der Praxis offenbar die in § 556a I 1 BGB vorgeschriebene Abwägung zwischen den Interessen des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses und den Härtegründen auf seiten des Mieters dar (Niederberger, a.a.O., S. 37ff.). Für die befragten Richter stellt die Abwägung eine reine Beweiswürdigung dar. Die Frage, nach welchen inhaltlichen Kriterien die Abwägung erfolge, wurde von den Richtern nicht einheitlich beantwortet. Sie waren sich lediglich darin einig, daß ihnen im Rahmen der Abwägung eigene, weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten zustünden. Es gebe über die Würdigung des Einzelfalls hinaus kein festes Abwägungsschema. Dies zeigt, daß die Regelung der Sozialklausel zu reinen Einzelfallentscheidungen führt, so daß sich über eine oberflächliche Fallgruppenbildung hinaus kaum feste Maßstäbe für eine Beurteilung gewinnen lassen. Die Folge wird immer höchste Rechtsunsicherheit für die betroffenen Mietvertragsparteien sein. Dies aber steht der vom Gesetz als Regelfall erwarteten gütlichen Einigung zwischen den Parteien über eine Fortsetzung des Mietverhältnisses entgegen, so daß der Weg zum Gericht vorprogrammiert ist. Die Gerichte beachten dann aber ebenso wie die Vermieter selbst im Streitfall viel zu selten die Möglichkeit, im Falle der Fortsetzung des Mietverhältnisses die Vertragsbedingungen, insbesondere die Höhe des Mietzinses zu ändern, obwohl hierzu nach § 308a ZPO kein entsprechender Sachantrag des Vermieters im Prozeß erforderlich ist (Niederberger, a.a.O., S. 40).

Nachdem die Rechtsprechung bei der Kündigung wegen Eigenbedarfs das früher im Wege der Gesetzesauslegung entwickelte Erfordernis, die gekündigte Wohnung werde wegen einer Mangellage auf seiten des Vermieters oder des begünstigten Personenkreises benötigt, zugunsten vernünftiger und nachvollziehbarer Gründe aufgegeben hat (D II 1c aa), haben sich die Chancen für die Wirksamkeit einer solchen Kündigung erheblich vergrößert. Damit entfällt aber eine um so größere Bedeutung auf die nachgeordnete Sozialklausel, mit der im Grunde weitgehend die gleichen Ergebnisse erreicht werden können wie mit der früheren engen Auslegung des § 564b II BGB. Dies wäre eine in Anbetracht der Defizite bei der praktischen Handhabung dieser Norm bedenkliche Entwicklung.

Der Gesetzgeber hat die Sozialklausel des § 556a BGB zeitlich lange vor der Beschränkung des Kündigungsrechts durch § 564b BGB geschaffen (C II 2, 3). Er hat die Normbereiche nicht systematisch aufeinander abgestimmt, weil die Interessen des Vermieters in beiden Fällen zu berücksichtigen sind, die Interessen des Mieters hingegen — jedenfalls nach dem Gesetz — nur im Rahmen des § 556a BGB. Dies wird bei Reformüberlegungen ebenso zu bedenken sein wie eine praxisgerechtere Gestaltung des § 556a BGB.

*b) Fortsetzung des durch Zeitablauf beendeten befristeten Mietverhältnisses (§ 556b BGB)*

Ist ein Mietverhältnis über Wohnraum auf bestimmte Zeit eingegangen, so kann der Mieter nach § 556b I BGB die Fortsetzung verlangen, wenn sie auf Grund des § 556a BGB, der im übrigen entsprechend gilt, im Falle einer Kündigung verlangt werden könnte. Die Umstände, auf die sich der Mieter zur Begründung einer Härte berufen kann, werden durch § 556b II BGB in bestimmter Weise eingeschränkt.

Die Regelung ist erst 1963 in das BGB eingefügt worden, nachdem sich berechtigte Zweifel an der Anwendbarkeit des auf eine Kündigung und damit auf ein unbefristetes Mietverhältnis zugeschnittenen § 556a BGB auf befristete Mietverhältnisse eingestellt hatten (C II 2). Sie bezweckt eine Gleichstellung beider Arten von Mietverhältnissen hinsichtlich des sozialen Schutzes des Mieters. Ihre Bedeutung liegt darin, dem Mieter entsprechend § 556a BGB einen Anspruch auf Fortsetzung des durch Zeitablauf beendeten Mietverhältnisses einzuräumen, an dessen Beendigung der Vermieter nach § 564c I BGB ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 564b BGB geltend machen konnte.

Die praktische Bedeutung des § 556b BGB ist entsprechend der niedrigeren Zahl befristeter Mietverhältnisse geringer als diejenige des § 556a BGB. Die Probleme sind indessen die gleichen (D II 5a).

*c) Weitere Fortsetzung des Mietverhältnisses (§ 556c BGB)*

Nach der ursprünglichen Fassung des § 556a IV Nr. 3 BGB war ein Anspruch des Mieters auf Fortsetzung ausgeschlossen, wenn das Mietverhältnis auf Widerspruch des Mieters bereits einmal durch Einigung der Parteien oder durch ein gerichtliches Urteil fort-

gesetzt worden war. Dieser Ausschluß wurde 1964 durch Einfügung des § 556c BGB beseitigt, um die wiederholte Verlängerung eines bereits früher aufgrund der Sozialklausel fortgesetzten Mietverhältnisses zu ermöglichen. Dies hängt im einzelnen von der Art des Mietverhältnisses und von einer Änderung oder dem Nichteintritt von Umständen ab, die für die ursprüngliche Fortsetzung bestimmend gewesen waren.

Die Vorschrift hat offenbar äußerst geringe praktische Bedeutung, weil, soweit ersichtlich, nur zwei Gerichtsentscheidungen hierzu veröffentlicht worden sind. Da sie zudem eine recht komplizierte Regelung enthält, ist die Frage zu stellen, ob ein weiterer Fortbestand berechtigt ist oder ob sie zwecks einer Gesetzesvereinfachung aufgehoben werden sollte.

*d) Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung*

Durch Art. 14 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes von 1993 ist ein eigenständiges „Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung" geschaffen worden. Das Gesetz ermächtigt die Landesregierungen, durch Rechsverordnungen Gebiete zu bestimmen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder in einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist.

Wenn an vermieteten Wohnräumen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und veräußert worden ist, so gilt in den durch die Rechtsverordnung bestimmten Gebieten abweichend von den Bestimmungen des BGB, daß bis zum Ablauf von zehn Jahren nach der Veräußerung berechtigte Interessen des Vermieters im Sinne des § 564 b II Nr. 2 und 3 BGB, d. h. Eigenbedarf und Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung, nicht berücksichtigt werden. Auch danach werden diese Interessen nicht berücksichtigt, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder ein bei ihm lebendes Mitglied seiner Familie eine nicht zu rechtfertigende Härte bedeuten würde, es sei denn, der Vermieter weist dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nach.

Dieses Sondergesetz ist ein typischer politischer Kompromiß, um die Einschränkung der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen, die in der Praxis zunächst auf baurechtlichem Wege vergeblich versucht worden war, auf mietrechtlichem Wege durchzusetzen. Da es sich im Kern um ein Problem des Mieterschutzes handelt, ist der gesetzliche Ansatz im Grunde richtig, wenn man das Ziel bejaht. Es ist allerdings festzustellen, daß die Umsetzung des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels durch das Sondergesetz erhebliche Probleme aufwirft.

Dies gilt schon für den gesetzessystematischen Standort und damit für den genauen Anwendungsbereich. Der erste Teil der Regelung, der die Berücksichtigung von Eigenbedarf und Hinderung an angemessener wirtschaftlicher Verwertung in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung für die Dauer von zehn Jahren nach der Veräußerung der Eigentumswohnung ausschließt, scheint eine besondere Wartefrist für den Ausspruch und die Wirksamkeit der Kündigung als solcher aufzustellen. Dann fragt es sich aber, welche Bedeutung der entsprechenden Regelung des § 564 b II Nr. 2 S. 4 BGB noch zukommen soll, aus der sich eine fünfjährige Wartefrist ergibt. Die Überschrift des Gesetzes über eine „Sozialklausel" und der Zusammenhang mit dem zweiten Teil der Regelung sprechen deshalb eher dafür, die gesamte Vorschrift als eine besondere Ausgestaltung der Sozialklausel des § 556a BGB anzusehen. Dies führt zu der aus der Entstehungsgeschichte nicht zu beantwortenden Frage, warum der Gesetzgeber die als Dauerregelung konzipierte Vorschrift nicht in das BGB integriert hat (vgl. Börstinghaus/Meyer NJW 1993, 1353; Palandt/Putzo, BGB, 53. Aufl. 1994, § 564b Rdn. 5; Schilling, Neues Mietrecht 1993, S. 104).

Unabhängig von der dogmatischen Einordnung hat das Sondergesetz eine erhebliche Einschränkung der Verfügungsfreiheit für den Eigentümer zur Folge. Sieht man im ersten Teil der Vorschrift einen befristeten Kündigungsausschluß wie in § 564b II Nr. 2 S. 2—4 BGB, kann der Vermieter zehn Jahre lang nach dem Erwerb nicht wegen Eigenbedarfs oder Hinderung an angemessener wirtschaftlicher Verwertung kündigen. Nimmt man dagegen mit der hier vertretenen Auffassung eine Sozialklausel an, kann der Vermieter zwar wirksam kündigen. Beruft sich der Mieter aber auf einen Härtegrund, werden die Interessen des Vermieters bei der Interessenabwägung nicht berücksichtigt, so daß der Fortsetzungsanspruch des Mieters auf jeden Fall begründet ist. Auch nach Ablauf von zehn Jahren kommt den Härtegründen des Mieters der Vorrang zu, wenn nicht der Vermieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nachweist.

Die vom Gesetzgeber beabsichtigte Folge der gesamten Regelung besteht darin, daß der Markt für den Verkauf der in Eigentumswohnungen umgewandelten Mietwohnungen weitgehend lahmgelegt wird. Es handelt sich um eine pauschale Regelung, die unabhängig vom Grad der Schutzbedürftigkeit des betroffenen Mieters eingreift. Das Sondergesetz ist in die Reformüberlegungen einzubeziehen.

*e) Ausnahmetatbestände (§ 556a VIII BGB)*

Die Vorschriften des § 556a BGB gelten nach dessen Abs. 8 nicht für Mietverhältnisse der in § 564b VII Nr. 1, 2, 4 und 5 BGB genannten Art. Mit Ausnahme des Wohnraums, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist, werden diese Mietverhältnisse vom Anwendungsbereich der Sozialklausel ausgenommen (D II 1g bb). Zu ergänzen ist, daß dies nach § 564c II BGB auch für die qualifizierten Zeitmietverträge gilt.

**6. Eintritt von Ehegatten und Familienangehörigen in das Mietverhältnis (§§ 569 a, 569 b, 549 II BGB)**

Normalerweise gehört das Mietverhältnis eines verstorbenen Mieters zu seinem Nachlaß und geht nach den §§ 1922, 1967 BGB im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf den Erben über. Ein Mietverhältnis über Wohnraum, den Eheleute gemeinschaftlich gemietet haben und in dem sie den gemeinsamen Hausstand führen, wird hingegen nach § 569b BGB beim Tode eines Ehegatten mit dem überlebenden Ehegatten fortgesetzt. Dies bedeutet, daß der Anteil des verstorbenen Ehegatten an dem gemeinschaftlichen Mietverhältnis nicht an die unter Umständen personenverschiedenen Erben fällt, sondern im Wege der Sonderrechtsnachfolge auf den überlebenden Ehegatten übergeht, der damit unter Ausschluß der Erben zum alleinigen Mieter wird. Dem überlebenden Ehegatten steht allerdings ein Recht zur außerordentlichen befristeten Kündigung zu, wenn er an dem Mietverhältnis nicht mehr festhalten will.

War der Verstorbene alleiniger Mieter des Wohnraums, in dem er mit seinem Ehegatten den gemeinsamen Hausstand geführt hatte, so tritt nach § 569 a I BGB mit dem Tode der überlebende Ehegatte in das Mietverhältnis ein. Auch hierbei handelt es sich um eine Sonderrechtsnachfolge, durch die etwaige Erben verdrängt werden. Im Unterschied zu § 569b BGB geht jedoch das gesamte Mietverhältnis auf den Ehegatten über. Er kann den Eintritt binnen eines Monats, nachdem er von dem Tode des Mieters Kenntnis erlangt hat, dem Vermieter gegenüber ablehnen.

Ist in dem Wohnraum ein gemeinsamer Hausstand mit einem oder mehreren anderen Familienangehörigen geführt worden, so treten diese mit dem Tode des Mieters in das Mietverhältnis ein. Das gleiche gilt, wenn der Mieter einen gemeinsamen Hausstand mit seinem Ehegatten und einem oder mehreren anderen Familienangehörigen geführt hat und der Ehegatte den Eintritt in das Mietverhältnis ablehnt. Wenn also ein Ehegatte vorhanden ist und mit dem verstorbenen Mieter in dem Wohnraum den gemeinsamen Hausstand geführt hat, so hat er ein vorrangiges und alleiniges Eintrittsrecht. Anderenfalls treten die sonstigen Familienangehörigen des gemeinsamen Hausstands ein. Auch sie können einzeln oder zusammen den Eintritt ablehnen. Dem Vermieter steht ein Recht zur außerordentlichen befristeten Kündigung zu, wenn in der Person des Ehegatten oder Familienangehörigen ein wichtiger Grund vorliegt. Die Regelung hat in § 4 VII 2 WoBindG für die Wohnberechtigung und in § 2b II 2 WoBindG für das Vorkaufsrecht des Mieters bei der Umwandlung öffentlich-geförderter Mietwohnungen in Eigentumswohnungen ihren Niederschlag gefunden. Ebenso wird das Vorkaufsrecht des neuen § 570b BGB auf die nach § 569a BGB eintrittsberechtigten Personen erstreckt (D I 8 c).

Die Bestimmungen der §§ 569a, 569b BGB bezwekken, dem Ehegatten oder den Familienangehörigen einen mietrechtlichen Bestandsschutz zukommen zu lassen, der unabhängig von einer etwaigen Erbfolge ist. Diese Personen werden in besonderer Weise für schutzbedürftig gehalten, weil die mit dem Mieter gemeinsam bewohnten Räume für sie den Mittelpunkt der Lebensführung bilden, den sie durch den Tod des Mieters nicht verlieren sollen. Anders als nach der ursprünglich im Mieterschutzgesetz von 1923 (C I 4) entwickelten Regelung ist die Rechtsnachfolge in das Mietverhältnis heute von der Erbfolge und einem bestimmten Verwandtschaftsgrad sowie der Volljährigkeit der begünstigten Personen gelöst.

Die Folge dieser Regelung besteht darin, daß dem Vermieter jedenfalls nach § 569 a BGB kraft Gesetzes Personen als neue Mieter zufallen, mit denen er bisher keine vertraglichen Beziehungen hatte und die er sich nicht selbst aussuchen konnte. Da das Eintrittsrecht in ein bestimmtes Mietverhältnis im Zeitablauf nicht begrenzt ist, kann es sich beim Tode des eingetretenen Mieters zugunsten der von ihm neu in den Hausstand aufgenommenen Familienangehörigen ständig wiederholen. Das Mietverhältnis wird gleichsam verewigt.

Daß einem Vertragsteil kraft Gesetzes ein neuer Vertragspartner aufgedrängt wird, ist bei der Erbfolge immer so. Wegen der bei einem Mietverhältnis engeren Beziehung als bei anderen Dauerschuldverhältnissen trägt das Gesetz dem Wechsel des Vertragspartners durch das Recht zur außerordentlichen befristeten Kündigung nach § 569 I BGB Rechnung, wenn auch nach h. M. für den Vermieter überlagert durch das Erfordernis eines berechtigten Interesses. Im Falle des § 569a BGB besteht das Kündigungsrecht jedoch nur, wenn in der Person des Eingetretenen ein wichtiger Grund vorliegt. Damit sind die Anforderungen an eine Kündigung wesentlich erhöht, was im Normalfall einen Ausschluß der Kündigung zur Folge hat.

Ein weiterer Gesichtspunkt kommt hinzu. Für die Aufnahme des Ehegatten oder der Kinder benötigt der Mieter keine Erlaubnis des Vermieters aus § 549 I BGB, da dies zum vertragsmäßigen Gebrauch der Mietsache gehört. Bei der Aufnahme anderer Familienangehöriger werden in der Regel die Voraussetzungen des § 549 II BGB erfüllt sein, wonach der Mieter bei Vorliegen eines berechtigten Interesses einen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis hat. Der Vermieter hat keine rechtliche Handhabe, die Aufnahme solcher Personen in die Wohnung zu verhindern, die beim Tode des Mieters in den Mietvertrag eintreten werden, es sei denn, es liege einer der Ausnahmefälle des § 549 II 1 BGB wie etwa ein wichtiger Grund in der Person des Dritten vor. Es fragt sich, ob das Eintrittsrecht von Familienangehörigen ohne eine weitere Begrenzung als durch die der Hausstandszugehörigkeit weiterhin aufrechterhalten werden soll.

Besonders problematisch wird es, wenn es sich bei dem in die Wohnung aufgenommenen Dritten nicht um einen Familienangehörigen im Rechtssinne handelt, sondern um den Partner einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft. Hier wird in aller Regel ein berechtigtes Interesse anerkannt, so daß ein Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis für die Aufnahme in die Wohnung aus § 549 II BGB besteht. Stirbt der Mieter später, wird dem nichtehelichen Lebensgefährten

nach verbreiteter Auffassung in der Praxis und unter Billigung des BVerfG (BVerfGE 82, 6) in weiter Auslegung des Begriffs des Familienangehörigen oder überwiegend in analoger Anwendung des § 569a BGB ein Recht zum Eintritt in das Mietverhältnis zuerkannt. Auch hierbei kann das Mietverhältnis durch Aufnahme eines Ersatzgefährten perpetuiert werden.

Die Regelung ist reformbedürftig.

**7. Sonderregelungen für Werkswohnungen**

*a) Beendigung des unbefristeten Mietverhältnisses durch ordentliche Kündigung (§§ 564b II, 565c BGB)*

Einen besonderen Komplex des Bestandsschutzes bilden die gesetzlichen Bestimmungen für Werkswohnungen. Nach der Verlängerung der Kündigungsfristen in § 565 BGB und Einführung der Sozialklausel des § 556a durch das AbbauG von 1960 (C II 2) wurden im Jahre 1964 die §§ 565b bis 565e BGB erlassen, um dem Vermieter einer Werkswohnung zu ermöglichen, für den Fall der Beendigung des Dienstverhältnisses wegen des inneren Zusammenhangs auch das Mietverhältnis schneller zu beenden, als dies nach den §§ 565, 556a BGB möglich ist. Es kommt nicht darauf an, ob der Vermieter zugleich der Dienstberechtigte ist. Durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (C II 7) ist § 565c BGB geändert worden.

aa) Aufgrund des § 565c S. 1 Nr. 1 BGB ist bei einem unbefristeten Mietverhältnis nach Beendigung des Dienstverhältnisses die Kündigung des Vermieters spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats zulässig, wenn der Wohnraum weniger als zehn Jahre überlassen war und für einen anderen zur Dienstleistung Verpflichteten benötigt wird. Es handelt sich um eine kombinierte Regelung für den Kündigungsgrund und die Kündigungsfrist. Für Mietverhältnisse, die vor dem 1. September 1993 eingegangen worden sind, gilt die frühere knapp zweimonatige Kündigungsfrist weiter, wenn der Wohnraum für einen anderen zur Dienstleistung Verpflichteten dringend benötigt wird. Soweit die Voraussetzungen dieser nur für gewöhnliche Werkmietwohnungen geltenden Regelung nicht erfüllt sind, etwa nach Ablauf der Zehnjahresfrist, gilt § 565 II BGB mit seinen je nach Dauer der Überlassung längeren Kündigungsfristen. Für andere Kündigungsgründe ist allein § 564b II BGB maßgebend.

Das Nebeneinander von allgemeinem und besondererem Kündigungsschutz trägt nicht gerade zur Übersichtlichkeit der Gesamtregelung bei. Ferner ist fragwürdig, ob der immerhin doch noch weitgehende Kündigungsschutz von Werkmietwohnungen ein Hemmnis für den Werkswohnungsbau darstellt, der in den letzten dreißig Jahren erheblich zurückgegangen ist.

bb) Nach § 565c S. 1 Nr. 2 BGB ist die Kündigung des Vermieters nach Beendigung des Dienstverhältnisses spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf dieses Monats zulässig, wenn das Dienstverhältnis seiner Art nach die Überlassung des Wohnraums, der in unmittelbarer Beziehung oder Nähe zur Stätte der Dienstleistung steht, erfordert hat und der Wohnraum aus dem gleichen Grunde für einen anderen zur Dienstleistung Verpflichteten benötigt wird. Damit wird die Kündigungsfrist bei den funktionsgebundenen Werkmietwohnungen auf knapp einen Monat reduziert.

Die Regelung wird ihrer Aufgabe gerecht.

*b) Beendigung des befristeten Mietverhältnisses durch Zeitablauf (§ 564c II 1 Nr. 2c BGB)*

Durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (C II 7) ist in § 564c II 1 Nr. 2c BGB ein neuer qualifizierter Zeitmietvertrag ohne Bestandsschutz geschaffen worden (D I 2b). Der Mieter kann keine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach Abs. 1 dieser Vorschrift oder nach § 556b BGB verlangen, wenn das Mietverhältnis für nicht mehr als fünf Jahre eingegangen worden ist, der Vermieter nach Ablauf der Mietzeit Räume, die mit Rücksicht auf das Bestehen eines Dienstverhältnisses vermietet worden sind, an einen anderen zur Dienstleistung Verpflichteten vermieten will und wenn der Vermieter dem Mieter diese Absicht bei Vertragsschluß schriftlich mitgeteilt hat.

Auch bei dieser Regelung kommt es nicht darauf an, daß der Vermieter und der Dienstberechtigte identisch sind. Ob die Neuregelung das Interesse der Wirtschaftsunternehmen am Werkswohnungsbau wiederbeleben wird, bleibt abzuwarten. Wenn man bedenkt, daß es bei Werkswohnungen in erster Linie darum geht, Wohnraum für Mitarbeiter verfügbar zu halten, dann hätte es eigentlich nahegelegen, die Vorschrift auch auf solche Zeitmietverträge auszudehnen, die mit einem beliebigen Dritten über eine Werkswohnung abgeschlossen werden, um auf die Wohnung bei einem etwaigen späteren Bedarf für Mitarbeiter zurückgreifen zu können.

*c) Anwendung der Sozialklausel (§ 565d BGB)*

Die Sozialklausel ist bei der Beendigung des Mietverhältnisses über eine Werkmietwohnung nur in modifizierter Form anzuwenden.

Nach § 565d I BGB sind bei Anwendung der §§ 556a, 556b BGB auch die Belange des Dienstberechtigten zu berücksichtigen. Dies bedeutet, daß bei den werkseigenen Werkmietwohnungen die Interessen des Kündigenden nicht nur in seiner Eigenschaft als Vermieter, sondern auch als Dienstberechtigter zu berücksichtigen sind. Bei den werksfremden Werkmietwohnungen wird es möglich, in die Interessenabwägung zwischen den Parteien des Mietvertrags auf seiten des Vermieters die Belange des Dienstberechtigten, also eines Dritten, einzubeziehen.

Stützt der Vermieter die ordentliche Kündigung einer gewöhnlichen Werkmietwohnung auf § 565c S. 1

Nr. 1 BGB, muß der Mieter den Widerspruch nach § 565 d II BGB abweichend von § 556 a VI 1 BGB spätestens einen Monat vor Beendigung des Mietverhältnisses erklären.

Nach § 565 d III BGB gelten die §§ 556 a, 556 b BGB nicht, wenn der Vermieter eine funktionsgebundene Werkmietwohnung nach § 565 c S. 1 Nr. 2 BGB gekündigt hat. Das gleiche gilt, wenn der Mieter das Dienstverhältnis gelöst hat, ohne daß ihm von dem Dienstberechtigten gesetzlich begründeter Anlaß gegeben war, oder der Mieter durch sein Verhalten dem Dienstberechtigten gesetzlich begründeten Anlaß zur Auflösung des Dienstverhältnisses gegeben hat.

Die Einschränkungen der Sozialklausel bei der Beendigung eines Mietverhältnisses über eine Werkmietwohnung werden von den Wirtschaftsunternehmen als eine willkommene Verstärkung der Vermieterposition empfunden. Auf der anderen Seite wird die Rechtsstellung des Mieters nicht unangemessen verkürzt, weil der Vermieter ihm die Wohnung nur mit Rücksicht auf das Dienstverhältnis überlassen hat, so daß er sich von Anfang an über die Verknüpfung von Dienstverhältnis und Mietverhältnis im klaren sein mußte.

Ein Reformbedarf ist nicht ersichtlich.

### 8. Sonstige Verstärkungen der Rechtsstellung des Mieters

#### a) *Befristete Mietverhältnisse mit Verlängerungsklausel und auflösend bedingte Mietverhältnisse (§ 565 a BGB)*

Die Bestimmungen des § 565 a BGB bezwecken, dem Mieter den Bestandsschutz des sozialen Mietrechts auch bei solchen Mietverhältnissen zu erhalten, die nach ihrer rechtlichen Konstruktion ohne Kündigung enden würden. Wenn ein Mietverhältnis über Wohnraum auf bestimmte Zeit eingegangen ist und die Parteien vereinbart haben, daß es sich mangels einer Kündigung verlängert, so tritt die Verlängerung ein, wenn es nicht nach den Vorschriften des § 565 BGB gekündigt wird. Ist ein Mietverhältnis unter einer auflösenden Bedingung geschlossen, so gilt es nach Eintritt der Bedingung als auf unbestimmte Zeit verlängert.

Ein befristetes Mietverhältnis, das eine Verlängerungsklausel enthält, ist hiernach nur durch eine Kündigung zu beenden. Das gleiche gilt für ein auflösend bedingtes Mietverhältnis, wobei als Bedingung in der Praxis etwa bei Werkswohnungen die Auflösung des Dienst- oder Arbeitsvertrags vereinbart wird. Die gesetzliche Regelung hat zur Folge, daß solche Mietverhältnisse hinsichtlich der Schutzrechte des Mieters rechtlich als auf unbestimmte Zeit abgeschlossen gelten. Neben den Kündigungsfristen des § 565 BGB müssen deshalb auch die Bestimmungen der §§ 564 a, 564 b BGB eingehalten werden. Insbesondere muß der Vermieter ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses haben, was bei einer Werkswohnung nicht ohne weiteres mit der Auflösung des Dienst- oder Arbeitsvertrags gleichzusetzen ist.

Der Mieter kann der Kündigung nach der Sozialklausel des § 556 a BGB widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen. Für diesen Fall bestimmt § 565 a II 2 BGB, daß bei einer Kündigung des Vermieters nach Eintritt der Bedingung zugunsten des Mieters nur Umstände zu berücksichtigen sind, die nach Abschluß des Mietvertrages eingetreten sind. Diese Einschränkung ist im Zusammenhang mit § 556 b II BGB durch das Erste Mietrechtsänderungsgesetz von 1963 in das Gesetz aufgenommen worden. Sie trägt nach der Gesetzesbegründung dem Umstand Rechnung, daß der Mieter die sachlichen Gründe kennt, die den Vermieter veranlaßt haben, den Mietvertrag unter einer auflösenden Bedingung abzuschließen. Deshalb muß der Mieter das gewissermaßen zur Geschäftsgrundlage gewordene Interesse des Vermieters an der Rückerlangung der Räume nach Eintritt der Bedingung grundsätzlich gegen sich gelten lassen (Ausschußbericht, zu BT-Drucksache IV/1323, S. 3, 4). Hieran zeigt sich, daß der Gesetzgeber die Kenntnis des Mieters hinsichtlich bestimmter Umstände im Zeitpunkt des Vertragsschlusses für die spätere Interessenabwägung als erheblich ansieht.

#### b) *Kauf bricht nicht Miete (§ 571 BGB)*

Die Regelung des § 571 ist als allgemeine Mieterschutzbestimmung von Anfang an im BGB enthalten. Wird das vermietete Grundstück nach der Überlassung an den Mieter von dem Vermieter an einen Dritten veräußert, so tritt der Erwerber an Stelle des Vermieters in die sich während der Dauer seines Eigentums aus dem Mietverhältnis ergebenden Rechte und Verpflichtungen ein. Nach § 580 BGB gilt die Bestimmung auch für die Miete von Wohnräumen und anderen Räumen. Sie bezweckt, den Mieter nicht rechtlos gegenüber dem Grundstückserwerber zu stellen, der nach den normalen vertragsrechtlichen Regeln an den zwischen den Parteien abgeschlossenen Mietvertrag nicht gebunden wäre und vom Mieter deshalb nach § 985 BGB kraft seines Eigentums Herausgabe des Grundstücks oder der Räume verlangen könnte. Das Mietverhältnis wird deshalb mit seinem bisherigen Inhalt kraft Gesetzes mit dem Erwerber neu begründet.

Die Regelung hat sich im Laufe ihrer langen Geschichte im wesentlichen bewährt, so daß kein Anlaß zu einer Änderung besteht. Unverkennbar ist allerdings, daß sie durch den mietrechtlichen Bestandsschutz eine größere Bedeutung gewonnen hat. Während der Grundstückserwerber früher jedenfalls bei unbefristeten Mietverhältnissen alsbald von seinem ordentlichen Kündigungsrecht Gebrauch machen konnte, um sich auch den Besitz zu verschaffen, bedarf er heute dazu eines berechtigten Interesses als Kündigungsgrund. Dies wirft im Regelfall einer Kündigung wegen Eigenbedarfs nach § 564 b II Nr. 2 S. 1 BGB keine besonderen Probleme auf, wenn der Erwerber vernünftige und nachvollziehbare Gründe darlegen kann. Anders ist es dagegen nach § 564 b II Nr. 2 S. 2—4 BGB und nach dem Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung (D I 1 c bb, 5 d). Die damit verbun-

denen Beschränkungen des Erwerbers sind indessen kein Problem des § 571 BGB, sondern der jeweiligen Sonderregelungen.

*c) Gewerbliche Zwischenvermietung (§ 549a BGB)*

Ein besonderes Problem des Mieterschutzes hatte sich in der Vergangenheit daraus ergeben, daß Investoren zunehmend dazu übergegangen sind, den erworbenen, meist neuerrichteten Wohnraum nicht selbst zu vermieten, sondern dies einem gewerblichen Zwischenvermieter zu überlassen. In diesen Fällen liegt zwischen dem Eigentümer und dem Zwischenvermieter ein normaler Mietvertrag mit geschäftlichem Zweck vor, während nur der zwischen dem Bewohner und dem Zwischenvermieter abgeschlossene Vertrag nach seinem Zweck als Wohnraummietvertrag zu beurteilen ist.

Da der mietrechtliche Bestandsschutz nach dem Gesetz nur zwischen den Parteien eines Mietvertrags über Wohnraum wirkt, hatte diese Konstruktion zur Folge, daß nach der Beendigung des Hauptmietvertrags der Eigentümer die Wohnung ohne weiteres von dem Untermieter herausverlangen konnte, weil er diesem gegenüber nicht durch den Untermietvertrag gebunden war und sich der Untermieter deshalb nicht auf den Bestandsschutz berufen konnte, der sich aus seinem Vertrag mit dem Zwischenvermieter ergab.

Rechtsprechung und Rechtslehre haben versucht, dieses Dilemma mit den unterschiedlichsten Konstruktionen zu lösen, zuletzt mit der Maßgabe, daß sich der Untermieter gegenüber dem Herausgabeanspruch des Eigentümers auf die Kündigungsschutzbestimmungen berufen könne, die ihm gegen den Zwischenvermieter zustünden, wenn er die Wohnung in Unkenntnis seiner aus dem Untermietvertrag resultierenden schlechteren Rechtsstellung gemietet habe. Das BVerfG hat diese Auffassung jedoch verworfen (BVerfGE 84, 197). Es hält auf der Grundlage des Art. 3 GG eine Gleichbehandlung der Untermieter, die vom Eigentümer oder von einem gewerblichen Zwischenvermieter gemietet haben, unabhängig von ihrer Kenntnis hinsichtlich der Eigentumslage oder der schlechteren Rechtsposition für geboten.

Im Vierten Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 hat sich der Gesetzgeber des Problems angenommen und in Anlehnung an § 571 BGB einen neuen § 549a BGB eingefügt. Soll der Mieter nach dem Inhalt des Mietvertrags den gemieteten Wohnraum gewerblich einem Dritten weitervermieten, so tritt der Vermieter bei der Beendigung des Mietverhältnisses in die Rechte und Pflichten aus dem Mietverhältnis zwischen dem Mieter und dem Dritten ein. Damit wirken die Kündigungsschutzbestimmungen zugunsten des bisherigen Untermieters gegenüber dem bisherigen Hauptvermieter, weil das Wohnraummietverhältnis nunmehr unmittelbar zwischen diesen beiden Parteien entsteht. Schließt der Vermieter erneut einen Mietvertrag zum Zwecke der gewerblichen Zwischenvermietung ab, so tritt der Mieter anstelle des bisherigen Vertragspartners in die Rechte und Pflichten aus dem Mietverhältnis mit dem Dritten ein. Damit ist das frühere Dreiecksverhältnis mit einem neuen Zwischenvermieter wiederhergestellt, so daß sich der Kündigungsschutz des Untermieters wieder auf den Vertrag mit dem Zwischenvermieter beschränken kann.

Der Gesetzgeber hat damit eine recht praktikable und in das gesetzliche System des Bestandsschutzes passende Regelung getroffen. Ob sie sich in der Praxis bewährt, bleibt abzuwarten. Es ist kaum zu anzunehmen, daß sie sich negativ auf das Investitionsverhalten am Wohnungsmarkt auswirken wird, weil das Modell der gewerblichen Zwischenvermietung auch früher wohl nur in selteneren Fällen zur Umgehung des Kündigungsschutzes gewählt wurde. Jedenfalls trägt die neue Regelung des § 549a BGB erheblich zur Rechtssicherheit bei.

*d) Vorkaufsrecht des Mieters (§ 570b BGB)*

Die Rechtsstellung des Mieters einer Eigentumswohnung wird unter den Voraussetzungen des § 570b BGB durch ein Vorkaufsrecht verstärkt. Werden vermietete Wohnräume, an denen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet worden ist oder begründet werden soll, an einen Dritten verkauft, so ist der Mieter zum Vorkauf berechtigt. Dies gilt nicht, wenn der Vermieter die Wohnräume an eine zu seinem Hausstand gehörende Person oder an einen Familienangehörigen verkauft. Stirbt der Mieter, so geht das Vorkaufsrecht auf denjenigen über, der das Mietverhältnis nach § 569a I oder II fortsetzt.

Die Regelung ist auf Vorschlag des Bundesrates durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (C II 7) eingefügt worden. Als Vorbild diente der bereits 1981 geschaffene § 2b WoBindG im Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus. § 570b BGB bezweckt, den Mieter vor einer Verdrängung im Zusammenhang mit einer Umwandlung bei frei finanzierten oder bindungsfrei gewordenen Wohnungen zu schützen, was in der Gesetzesbegründung für nicht weniger dringlich gehalten wird als bei Sozialwohnungen. Auch wenn bereits heute eine umgewandelte Wohnung vielfach vorrangig dem Mieter zum Kauf angeboten werde, sei die Einführung des Vorkaufsrechts erforderlich, um ihn in allen Verkaufsfällen zu schützen, es sei denn, die Wohnung werde an eine zum Kreis der durch eine Eigenbedarfskündigung begünstigte Person neu verkauft. Dem Mieter sei Gelegenheit zum Kauf der Wohnung zu geben und dafür zu sorgen, daß der Mieter die Wohnung zu einem Kaufpreis erwerben könne, den auch ein Dritter zu zahlen bereit sei. So könne der Mieter vor seiner Entscheidung über den Kauf der Wohnung abwarten, ob der Vermieter einen anderen Käufer finde und ob dieser gegebenenfalls nur sein Kapital anlegen wolle, so daß eine Kündigung des Mietverhältnisses nicht zu besorgen sei (Begr. z. Gesetzentwurf, BT-Drucksache 12/3254, S. 39).

Mit dieser Gesetzesbegründung werden hinsichtlich des Mieterschutzes neben den positiven Seiten der Regelung auch ihre negativen Auswirkungen offengelegt. Dem Mieter wird durch das Vorkaufsrecht

nicht nur ein Umzug in eine neue Wohnung erspart, sondern er wird schon der Sorge enthoben, überhaupt eine neue Wohnung suchen zu müssen. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß für eine vermietete Eigentumswohnung der Kaufpreis meist 30 v. H. oder mehr niedriger ist als bei einer unvermieteten Wohnung. Es ist zu vermuten, daß die Preisdifferenz aufgrund der schärferen Beschränkungen einer Kündigung durch das Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung noch weiter anwachsen wird (D I 5 d). Da der Mieter sein Vorkaufsrecht zu den Bestimmungen ausüben kann, die zwischen dem Verkäufer und dem Dritten vereinbart worden sind (§ 505 II BGB), kommt der Mieter in den Genuß des niedrigeren Kaufpreises, dessen Ursache er selbst durch den Fortbestand des Mietverhältnisses gesetzt hat. Er kann sogar abwarten, ob der Eigentümer überhaupt einen Käufer findet, der weder durch das Mietverhältnis noch durch das Vorkaufsrecht abgeschreckt wird. Die Differenz zu dem Verkehrswert in unvermietetem Zustand fällt dem Mieter zu Lasten des Eigentümers ohne Rücksicht auf seine individuelle soziale Bedürftigkeit zu.

### 9. Räumungsprozeß und Zwangsvollstreckung

a) Ist das Mietverhältnis beendet, ohne daß der Mieter die Wohnung räumt, oder besteht zwischen den Parteien Streit über die Beendigung, so ist der Vermieter auf eine Räumungsklage angewiesen, um seinen angenommenen Herausgabeanspruch durchzusetzen. Für das Verfahren sind in 1. Instanz die Amtsgerichte und in 2. Instanz die Landgerichte zuständig.

Die Probleme des Räumungsprozesses sind zum Teil allgemeiner Natur und in der hohen Belastung der Gerichte begründet, die sich auf alle Gerichtsverfahren negativ auswirkt. Zwischen dem Einreichen der Räumungsklage und dem ersten Verhandlungstermin liegen in der Regel drei Monate und mehr. Zwischen mündlicher Verhandlung und Verkündungstermin liegen häufig wiederum zwei bis drei Monate. Kommt es zu einer Beweisaufnahme, vergeht weitere Zeit. So hat der Vermieter oft erst nach sechs bis acht Monaten ein Urteil als vollstreckbaren Titel in der Hand. Legt eine Partei Berufung ein, vergehen in der Regel bis zur Berufungsverhandlung weitere drei bis sechs Monate, teilweise auch mehr. Zwischen der Einleitung der Zwangsvollstreckung und einem vom Gerichtsvollzieher angesetzten Termin zur Zwangsräumung können wiederum drei Monate vergehen (Niederberger, a. a. O., S. 31 f., 46 ff.).

Diese übermäßig lange Verfahrensdauer wirft in Mietrechtssachen zusätzliche Probleme auf. Liegt dem Räumungsanspruch eine Kündigung wegen Zahlungsverzugs zugrunde, erhält der Vermieter auch nach der Kündigung in aller Regel keine weiteren Mietzahlungen, so daß der Rückstand laufend anwächst. Bei einer Kündigung wegen Eigenbedarfs kann sich die Sachlage zwischenzeitlich ändern, weil derjenige, für den Eigenbedarf geltend gemacht worden ist, den Ausgang des Räumungsprozesses nicht abwarten will und seinen Bedarf anderweitig deckt oder weil eine andere Wohnung im Hause frei wird und damit Rechtsunsicherheit über den Fortbestand des Eigenbedarfs entsteht (Niederberger, a. a. O., S. 47). Da solche Umstände bis zur letzten mündlichen Verhandlung zu berücksichtigen sind, können sie sich negativ auf einen für den Vermieter zunächst erfolgversprechenden Prozeß auswirken.

Unabhängig von der Verfahrensdauer ergeben sich weitere Probleme. Der Vermieter muß die Kosten einer Räumungsklage vorschießen. Selbst wenn er den Prozeß gewinnt, ist nicht gewährleistet, daß er die Kosten von einem zahlungsschwachen Mieter erstattet bekommt. Hat der Mieter aber eine Rechtsschutzversicherung abgeschlossen, ändert sich sein Konfliktverhalten entscheidend. Die Prozeßbereitschaft wächst ebenso wie die Bereitschaft, den Prozeß durch zwei Instanzen zu treiben, wogegen die Vergleichsbereitschaft abnimmt (Niederberger, a. a. O., S. 32, 50 f.). Mieterberater bestätigen, daß 70 v. H. und mehr der Mieter, die es auf einen Räumungsprozeß ankommen ließen, rechtsschutzversichert seien. Der Grad der Rechtsschutzversicherten auf seiten der Vermieter ist demgegenüber äußerst gering. Viele Mietrichter machten bei der Befragung die Rechtsschutzversicherungen und deren mangelnde Überprüfung der Erfolgsaussichten einer Klage für die ständig wachsende Zahl von Mietprozessen mitverantwortlich.

Vermieter, die mit ihrem Räumungsbegehren in 1. Instanz obsiegt hatten, sehen in der Berufungseinlegung durch den Mieter oft lediglich eine Verzögerungstaktik (Niederberger, a. a. O., S. 48). Andererseits bringen Vermieter, die den Prozeß in 1. Instanz verloren haben, den Mieter unnötigerweise noch für viele Monate in Sorge um den Erhalt der Wohnung, wenn sich in 2. Instanz endgültig herausstellt, daß sie unrecht haben. Nach den Angaben der Richter am Landgericht, die in 2. Instanz zu entscheiden hatten, ist die Vergleichsbereitschaft der Parteien vor dem Landgericht allerdings höher als vor dem Amtsgericht (Niederberger, a. a. O.). Die Prozeßvertreter führen dies darauf zurück, daß es gegen Entscheidungen des Landgerichts in Räumungssachen kein Rechtsmittel gibt. Wegen des Risikos einer nicht revidierbaren negativen Entscheidung würden die Parteien öfter einem Vergleich zustimmen. Zu einer Befriedung der Parteien führe ein derartiger Vergleich jedoch nur in den seltensten Fällen.

In Anbetracht all dieser Mängel eines Räumungsprozesses wird zu überlegen sein, ob und wie Abhilfe geschaffen werden kann.

b) Hat der Vermieter ein Räumungsurteil erwirkt, kann er daraus die Zwangsvollstreckung betreiben und die Wohnung durch einen Gerichtsvollzieher nach § 885 ZPO räumen lassen. Dem Mieter als Räumungsschuldner stehen hiergegen die Instrumente des Räumungsschutzes zur Verfügung.

aa) Betreibt der Vermieter die Räumung aus einem noch nicht rechtskräftigen erstinstanzlichen Urteil, das für vorläufig vollstreckbar erklärt worden ist, gegen das der Mieter aber Berufung eingelegt hat, so kann der Mieter beim Landgericht als Rechtsmittelgericht nach den §§ 707, 719 ZPO die einstweilige Einstellung der Zwangsvollstreckung beantragen. Hierbei hat er die Erfolgsaussichten seiner Berufung darzulegen. Die Gerichte sind bei der Gewährung dieses vorläufigen Vollstreckungsschutzes bis auf die Fälle des Zahlungsverzugs meist recht großzügig, da sie auf dem Standpunkt stehen, die Berufung des Mieters gegen das erstinstanzliche Urteil sei sinnlos, wenn die Zwangsräumung vor der Entscheidung des Berufungsgerichts durchgeführt werde (Niederberger, a. a. O., S. 54).

bb) Wird ein Räumungsurteil erlassen, so kann das Gericht auf Antrag oder von Amts wegen nach § 721 ZPO dem Schuldner eine den Umständen nach angemessene Räumungsfrist gewähren. Das gleiche gilt beim Abschluß eines gerichtlichen Räumungsvergleichs nach § 794a ZPO. Beide Vorschriften sind nicht anwendbar bei qualifizierten Zeitmietverträgen im Sinne des § 564 c II BGB und bei Mietverhältnissen nach § 564 b VII Nr. 4 und 5 BGB, d. h. in Ferienhausgebieten und bei Anmietung durch juristische Personen des öffentlichen Rechts zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben. Die Entscheidung, ob eine Räumungsfrist zu gewähren ist und welche Dauer sie haben soll, hängt vom Ermessen des Gerichts und von einer Abwägung der gegensätzlichen Parteiinteressen ab. Hierbei kann auf die Dauer des Mietverhältnisses, das Alter und Bedürfnis des Räumungsschuldners, die Verfügbarkeit von Ersatzwohnraum und auf den Bedarf des Gläubigers abgestellt werden. Die Dauer der Räumungsfrist richtet sich vor allem nach den Schwierigkeiten des Schuldners, Ersatzwohnraum zu finden. Die Frist darf insgesamt nicht mehr als ein Jahr betragen, was grundsätzlich vom Tage der Rechtskraft des Urteils an zu berechnen ist. Eine zunächst kürzere Frist kann auf Antrag verlängert werden. Die Frist kann auf Antrag auch verkürzt werden. Wegen der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt sind vor allem die Gerichte in den Ballungsgebieten dazu übergegangen, von vornherein lange Räumungsfristen zu gewähren, oft bis zur Höchstgrenze von einem Jahr (Niederberger, a. a. O., S. 53).

cc) Auf Antrag des Schuldners kann das Vollstreckungsgericht nach § 765a ZPO eine Maßnahme der Zwangsvollstreckung ganz oder teilweise aufheben, untersagen oder einstweilen einstellen, wenn die Maßnahme unter voller Würdigung des Schutzbedürfnisses des Gläubigers wegen ganz besonderer Umstände eine Härte bedeutet, die mit den guten Sitten nicht vereinbar ist. Es handelt sich um eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift, die in besonderen Härtefällen aus sozialen Gründen eingreift, so etwa bei Krankheit, aber auch bei vergeblichen Bemühungen um eine Ersatzwohnung. Anders bei der gerichtlichen Räumungsfrist sind nicht bestimmte Mietverhältnisse vom Anwendungsbereich der Vorschrift ausgenommen. Vollstreckungsaufschub nach § 765a ZPO kann auch noch gewährt werden, wenn der Schuldner die Räumungsfrist von einem Jahr nach den §§ 721, 794a ZPO voll ausgeschöpft hat.

dd) Werden die Maßnahmen des Vollstreckungsschutzes nicht dem Wunsch des Schuldners entsprechend getroffen, kann er die gerichtlichen Entscheidungen mit den jeweils zulässigen Rechtsbehelfen angreifen. Bis zur abschließenden Entscheidung können entsprechend § 732 II ZPO einstweilige Anordnungen erlassen werden.

ee) Neben der erheblichen Dauer eines Zwangsvollstreckungsverfahrens, die sich bei einer weitgehenden Inanspruchnahme von Räumungsschutz durch den Schuldner ergibt, stehen als weitere Belastung des Vermieters die Kosten des Verfahrens (Niederberger, a. a. O., S. 51 ff.). Der Kostenvorschuß an den Gerichtsvollzieher ist örtlich unterschiedlich. Im allgemeinen kann von einem Grundvorschuß von 1000 DM ausgegangen werden. Für jeden weiteren Raum sind 1000 DM hinzuzurechnen. Bis es zur Zwangsräumung kommt, können drei bis vier Monate vergehen. Ist die Räumung durchgeführt, sind Kosten von 10 000—20 000 DM entstanden. Es kommt hinzu, daß Kosten für Reparaturen oft in fünfstelliger Höhe anfallen.

ff) Das Räumungsverfahren kann aber letztlich noch daran scheitern, daß die Obdachlosenbehörde den Räumungsschuldner aufgrund der einschlägigen öffentlich-rechtlichen Gesetzesbestimmungen wieder in die Wohnung einweist, wobei ein Nutzungsverhältnis zwischen Behörde und Räumungsgläubiger begründet wird. Da den Behörden kaum noch Ersatzwohnraum zur Verfügung steht, wird hiervon vor allem bei Familien oder Alleinerziehenden mit Kindern Gebrauch gemacht.

gg) Räumungsschutz im Zwangsvollstreckungsverfahren ist notwendig, weil in diesem Verfahrensabschnitt Umstände auftreten können, die im Erkenntnisverfahren bis zum Erlaß des Räumungsurteils noch nicht berücksichtigt werden konnten. Fraglich ist aber, ob so viele verschiedene rechtliche Instrumente neben- oder hintereinandergeschaltet sein müssen. Insoweit ist Reformbedarf anzumelden.

## III. Mieterhöhungsverfahren

### 1. Vergleichsmieteverfahren (§ 2 MHRG)

*a) Grundlagen*

Nach § 1 MHRG ist die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum zum Zwecke der Mieterhöhung ausgeschlossen. Der Vermieter kann eine Erhöhung des Mietzinses nach Maßgabe der §§ 2 bis 7 MHRG verlangen, wenn die Parteien das Erhöhungsrecht nicht vertraglich ausgeschlossen haben. In § 2 MHRG ist die Erhöhung des Mietzinses im Wege des Vergleichsmieteverfahrens geregelt.

Die Vorschriften des MHRG sind als Art. 3 ein Teil des WKSchG II von 1974 und gehen zurück auf Art. 1 § 3 WKSchG I von 1971 (C II 3). Hiernach kann der Vermieter unter bestimmten Voraussetzungen die Zustimmung des Mieters zu einer Erhöhung des Mietzinses bis zur sog. ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen, ein Begriff, den das Gesetz selbst nicht verwendet. Im Regierungsentwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs war noch vorgesehen, daß in Gebieten mit besonderem Wohnungsbedarf eine Kündigung zulässig sein sollte, wenn zum Zwecke der Erhöhung ein Mietzins angestrebt werde, der eine marktgerechte Verzinsung des Eigenkapitals sicherstellen, eine Steigerung von Kapital- und Bewirtschaftungskosten, die der Vermieter nicht zu vertreten habe, ausgleichen oder die durch Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der vermieteten Räume oder des Gebäudes nach dem damaligen § 541a BGB, heute § 541b BGB, entstandenen Kosten decken solle (BT-Drucksache VI/1549, S. 2). Der Entwurf ist nicht Gesetz geworden, weil der Mehrheit des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags eine Einschränkung des Geltungsbereichs auf Gebiete besonderen Wohnungsbedarfs weder zweckmäßig noch geboten erschien (Ausschußbericht, BT-Drucksache VI/2421, S. 3). In dem Entwurf waren aber schon Teile der später neben dem Vergleichsmieteverfahren stehenden Erhöhungsmöglichkeiten angelegt. Nicht übernommen wurde hingegen der weitere Kündigungsgrund, daß eine Fortsetzung des Mietverhältnisses zu dem bisherigen Entgelt für den Vermieter eine unbillige Härte bedeuten würde und das von ihm mit der Kündigung angestrebte Entgelt nicht unangemessen hoch im Sinne von § 2b WiStG, dem Vorläufer des heutigen § 5 WiStG, sei.

Im Schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses wird das später zum Gesetz gewordene Vergleichsmieteverfahren damit begründet, eine nicht gerechtfertigte Ausnutzung der sich aus der Mangellage ergebenden Möglichkeiten auszuschließen. Deshalb müsse für das Erhöhungsverlangen eine Obergrenze vorgesehen werden. Hierbei sei auf die „ortsübliche Vergleichsmiete" abzustellen, wie es im Ausschußbericht formuliert wird. Das Erhöhungsverlangen solle nur gerechtfertigt sein, wenn der angestrebte Mietzins die üblichen Entgelte für vergleichbaren Wohnraum nicht übersteige. Damit bleibe dem Vermieter ein angemessener marktorientierter Ertrag der Vermietung garantiert, während andererseits der Mieter vor überhöhten Forderungen, die nur aufgrund der Mangellage durchsetzbar wären, geschützt sei (Ausschußbericht, BT-Drucksache VI/2421, S. 4).

Bemerkenswert ist an diesen Ausführungen, daß trotz Aufgabe des auf Gebiete besonderen Wohnungsbedarfs beschränkten Anwendungsbereichs bei dem vorgesehenen allgemeinen Geltungsanspruch des Gesetzes nach wie vor mit einer Mangellage und überhöhten Forderungen der Vermieter argumentiert wird, obwohl seinerzeit hiervon jedenfalls nicht allgemein die Rede sein konnte. Ebenso ist hervorzuheben, daß im Ausschußbericht auf einen „angemessenen marktorientierten Ertrag" der Vermietung abgestellt wird, nicht aber auf den am Markt erzielbaren Mietzins. Damit liegt die Tendenz des Vergleichsmieteverfahrens von Anfang an eindeutig darin, die Mietpreise zu begrenzen.

Die Frage der Mietpreisbegrenzung steht im Grunde schon seit dem Inkrafttreten des Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes von 1971 wieder im Raum. Der Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des WKSchG II (BT-Drucksache 8/2610) stellt fest, daß bis zum Ende der 60er Jahre die Nachfrage nach Wohnungen deutlich das quantitative und qualitative Wohnungsangebot überstieg. Der Wohnungsmarkt ließ daher erhebliche Mieterhöhungen zu. Mit dem Beginn der 70er Jahre folgte eine Ausweitung des Angebots, die schließlich über die Aufnahmefähigkeit des Wohnungsmarktes hinausging. Gleichwohl haben sich die Mieten nach der amtlichen Mietstatistik in den Jahren 1971 bis 1978 erhöht, wenn auch in den letzten Jahren mit deutlich verringerten Steigerungsraten. Es blieb offen, inwieweit die allgemeine Mietentwicklung durch die beiden Wohnraumkündigungsschutzgesetze beeinflußt worden war (Bericht Nr. 3.2.1).

In dem Bericht der Bundesregierung wird weiter festgestellt, daß nach den Ergebnissen der IWU-Infratest-Untersuchung 36 v. H. aller Mieter von nicht preisgebundenen Wohnungen erklärt haben, in der Zeit von 1975 bis 1978 mindestens eine Aufforderung zu einer Mieterhöhung erhalten zu haben. Neben Kostensteigerungen für die Unterhaltung des Hauses, der Steigerung der allgemeinen Lebenshaltungskosten und Modernisierungen war die Vergleichsmiete nach Angaben der Mieter nur in 10 v. H. der Erhöhungen von den Vermietern herangezogen worden. 82 v. H. der Mieter haben die verlangte höhere Miete ohne weiteres bezahlt. Nur 2 v. H. der Mieter haben der Mieterhöhung nicht zugestimmt. Die übrigen Mieter sind mit dem Vermieter in Verbindung getreten, um über Verhandlungen zu einer Einigung zu kommen. Einen Prozeß um die Mieterhöhung hat nur 1 v. H. der Mieter geführt. Im Ergebnis haben 98 v. H. der Mieter eine erhöhte Miete bezahlt, davon nur 6 v. H. nicht in der ursprünglich vom Vermieter geforderten Höhe oder erst zu einem späteren Zeitpunkt. Die bei der Infratest-Befragung erfaßten Mieterhöhungen sind ganz überwiegend ohne Berücksichtigung der §§ 2 bis 5 MHRG zustande gekommen. Nur 20 v. H. der Mieterhöhungsverlangen erfüllten die förmlichen Voraussetzungen. Die Vermieter haben sich durch die Vorschriften des MHRG in aller Regel nicht an Mieterhöhungen gehindert

gesehen. 92 v.H. erklärten, daß sie die Mieten seit 1975 nicht stärker erhöht hätten, wenn es das WKSchG II nicht gegeben hätte (Bericht Nr. 3.2.3).

Es ist fraglich, ob sich diese Feststellungen für die heutige Zeit ebenso treffen lassen würden, weil seinerzeit ein Wohnungsüberhang bestand und weil das Vergleichsmieteverfahren in der Praxis und auch im Bewußtsein der Mietvertragsparteien eine wesentlich größere Bedeutung gewonnen hat als in den 70er Jahren.

*b) Wartefrist*

Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzinses nach § 2 I 1 Nr. 1 MHRG verlangen, wenn der Mietzins, von Erhöhungen nach den §§ 3 bis 5 MHRG wegen Modernisierung, Betriebs- oder Kapitalkostensteigerung abgesehen, seit einem Jahr unverändert ist. Das Verlangen des Vermieters auf Zustimmung des Mieters zu einer Mieterhöhung ist auf Abschluß eines Änderungsvertrags gerichtet.

Um eine gewisse Kontinuität sicherzustellen (Ausschußbericht, BT-Drucksache VI/2421, S. 4) und um den Mieter vor allzu rasch aufeinanderfolgenden Mietzinserhöhungen zu schützen und damit eine Befriedung zwischen den Parteien zu gewährleisten (OLG Oldenburg WuM 1981, 83; 1982, 105), besteht für die Geltendmachung der Mieterhöhung eine Wartefrist von einem Jahr. Die Frist ist vom Abschluß des Mietvertrags oder vom Zeitpunkt früherer Mieterhöhungen an zu berechnen. Unerheblich ist, ob die frühere Mieterhöhung einvernehmlich, aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung nach § 2 III MHRG oder nach den im Wohnungsbindungsgesetz vorgesehenen Verfahren erfolgt ist und der Wohnraum aus der Preisbindung entlassen worden ist. Hierfür ist der Zeitpunkt maßgebend, in dem der erhöhte Mietzins erstmals fällig geworden ist.

Nach früher vielfach vertretener Meinung war ein Mieterhöhungsverlangen wirksam, wenn es dem Mieter zwar vor Ablauf der einjährigen Wartefrist zuging, die Mieterhöhung aber erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten sollte und auch die Zustimmungs- und die Klagefrist von jeweils zwei Monaten aus § 2 III MHRG nach Ablauf der Jahresfrist begannen. Das Erhöhungsverlangen durfte allerdings nicht schon Monate vor Ablauf der Wartefrist zugehen. Dieser Meinung und der daraus folgenden Differenzierung ist der BGH (NJW 1993, 2109) aus Gründen der Rechtssicherheit entgegengetreten. Nach seiner Auffassung ist ein vorzeitiges Mieterhöhungsverlangen schlechthin unwirksam, weil die zeitliche Grenze für ein zulässiges vorzeitiges Verlangen nicht zu bestimmen sei.

Die Auffassung des BGH hat zur Folge, daß die Zustimmungs- und die Klagefrist niemals genau mit Ablauf der Wartefrist beginnen können, was entgegen der Annahme des BGH nach den komplizierten Vorschriften über die Fristberechnung nach den §§ 186ff. BGB in der Regel zu einer Verlängerung um einen Monat führt. Dies verzögert entsprechend wiederum die Mieterhöhung. Ein unwirksames Erhöhungsverlangen kann nach § 2 III 2 MHRG zwar im Prozeß nachgeholt werden, löst aber erneut die Zustimmungsfrist des § 2 III 1 MHRG von zwei Monaten aus.

Es ist zu fragen, ob derartige formale Anforderungen, die sich aus der Wartefrist zu Lasten des Vermieters ergeben, zum Schutz des Mieters geboten sind.

*c) Begriff der Vergleichsmiete*

Nach § 2 I 1 Nr. 2 MHRG kann der Vermieter die Zustimmung des Mieters zu einer Erhöhung des Mietzinses verlangen, wenn der verlangte Mietzins die üblichen Entgelte nicht übersteigt, die in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage in den letzten vier Jahren vereinbart oder, von Erhöhungen wegen gestiegener Betriebskosten nach § 4 MHRG abgesehen, geändert worden sind.

Damit bestimmt das Gesetz den Begriff der Vergleichsmiete als die üblichen Entgelte für Wohnungen innerhalb eines räumlich abgegrenzten Gebiets und nach Maßgabe einer zeitlich festgelegten Dauer der Vereinbarung, wobei sich die Vergleichbarkeit der Wohnungen selbst nach bestimmten Wohnwertmerkmalen richtet. Alle diese Kriterien werfen Probleme auf.

Hinsichtlich des räumlich abgegrenzten Gebiets, in dem die vergleichbaren Wohnungen liegen müssen, stellt das Gesetz auf die politische Gemeinde im Sinne eines einheitlichen Wohngebiets ab. Auf vergleichbare Gemeinden darf nur abgestellt werden, wenn es in derselben Gemeinde keine vergleichbaren Wohnungen gibt und wenn die Wohnungsmärkte in beiden Gemeinden im wesentlichen von den gleichen Merkmalen geprägt werden. Keine Gemeinde kann indessen als ein einheitliches Wohngebiet angesehen werden, weil die Unterschiede zwischen den einzelnen Stadtbezirken oft größer sind als in benachbarten Bezirken verschiedener Gemeinden. Dies zeigt sich vor allem in den Ballungsräumen.

Die Zeitspanne, die für die Ermittlung von Vergleichsmieten maßgebend ist, sind seit der durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (C II 7) geschaffenen Fassung der Norm die letzten vier Jahre. Einzubeziehen sind Mieten bei Neuabschlüssen von Verträgen und Mieterhöhungen im Rahmen bestehender Verträge, die in dieser Zeit einvernehmlich vereinbart oder im Verfahren nach den §§ 2, 3 oder 5 MHRG durchgesetzt worden sind. Ebenso sind Staffelmieten, Indexmieten und ggf. auch Mietsenkungen zu berücksichtigen. Das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 (C II 5) hatte eine Zeitspanne von drei Jahren vorgeschrieben, während in der ursprünglichen Fassung keine zeitliche Begrenzung vorgesehen war. Da Mietzinsvereinbarungen aus neuerer Zeit in aller Regel höher liegen als ältere Mieten, wird durch gesetzlich angeordnete Zeitspannen unmittelbar die Höhe der berücksichtigungsfähigen ortsüblichen Vergleichsmiete beeinflußt. Genau dies war auch der Zweck der Gesetzesänderungen von 1982 und 1993, nämlich durch Begrenzung auf drei Jahre die älteren niedri-

gen Bestandsmieten auszuklammern und damit das Mietniveau zu erhöhen (Begr. z. Gesetzentwurf BT-Drucksache 9/2079, S. 15f.) und dieses Ergebnis durch die neuerliche Ausweitung auf vier Jahre, geplant waren ursprünglich zehn Jahre, wieder teilweise rückgängig zu machen (Unterrichtung durch den Bundesrat, BT-Drucksache 12/5224, S. 1). Am Markt erzielt werden aber auch die außerhalb der Zeitspanne liegenden Mietzinsen, die das Durchschnittsniveau bei einer Berücksichtigung noch weiter senken würden. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, daß das Vergleichsmieteverfahren einen Ersatz für den Ausschluß der Änderungskündigung darstellen soll. Wäre dieses Instrument noch zulässig, würde der Vermieter die aktuell am Markt erzielbare Wiedervermietungsmiete erreichen können, so daß im Grunde dieses Niveau maßgebend sein müßte. Jede zeitliche Ausweitung auf frühere Vereinbarungen führt demgegenüber aufgrund der damit verbundenen Durchschnittsbildung tendenziell zu einer Mietpreisbegrenzung.

Es muß sich um nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage handeln. Ob Wohnraum der Preisbindung unterliegt, richtet sich nach den §§ 1ff. WoBindG, §§ 87 a, 111 WoBauG II und §§ 88ff. WoBauG II. Im einzelnen stellt das Gesetz auf bestimmte Wohnwertmerkmale ab.

Die Faktoren, die demgegenüber in der Realität die Höhe und die Struktur des Mietpreises angebotsseitig beeinflussen, beziehen sich vor allem auf die Bau- und Bodenkosten, den Kapitalmarktzins, die Instandhaltungs- und die Verwaltungskosten.

Aus der Sicht des Nachfragers ist das Gut Wohnung ein „Paket" aus vielen einzelnen Elementen, das, wenn die Wohnung einmal steht, nur insgesamt gekauft oder gemietet werden kann. In diesem Paket enthalten sind „objektive" Faktoren, also Merkmale der Art wie Ein- oder Mehrfamilienhaus, Ausstattung mit oder ohne Bad, Sammelheizung, Art der Türen und Fußböden, Beschaffenheit nach Grundriß und Stil sowie schließlich die Lage. „Subjektive" Faktoren wie die Dauer des Mietverhältnisses, die Person des Vermieters oder Mieters, Veräußerers oder Erwerbers kommen hinzu. Mit den objektiven Faktoren werden nach empirischen Schätzungen 60 v. H. der Varianz des Mietpreises erklärt. Auf die subjektiven Faktoren entfallen etwa 15—20 v. H. Der Rest sind statistische „Zufallsschwankungen".

Von den objektiven Faktoren haben Größe und Ausstattung der Wohnung den stärksten Einfluß auf die Höhe des Mietpreises. Weil die Wohnung ein „Paket" so vieler Merkmale ist und die Präferenzen der einzelnen Nachfrager erheblich voneinander abweichen können, sind nur wenige Charakteristika stark mietpreisrelevant, so die $m^2$-Zahl oder die Ausstattung einer Wohnung mit Toilette, Bad und Sammelheizung. Manche Merkmale schwanken auch in ihrer Marktrelevanz im Zeitverlauf, z. B. ob die Wohnung mit Linoleum-, Teppich-, Stein- oder Holzfußboden ausgestattet ist. Viele Ausstattungsmerkmale erhöhen den Mietpreis durch ihr Vorhandensein nicht einfach additiv, sondern stehen in einem komplexen Interaktionsverhältnis zueinander.

Die Wohnlage ist dabei das Merkmal, das am schwierigsten zu interpretieren ist. Die Nachfrage nach Lagequalität ist ausgesprochen einkommenselastisch, so daß sie von einkommensschwachen Mietern kaum bezahlt wird — und werden kann, während einkommensstarke Eigentümer und Mieter in Ballungsgebieten durchaus bis zur Hälfte ihrer Wohnausgaben einer besonders guten Lagequalität widmen. Ferner schließen sich verschiedene Merkmale der Lagequalität tendenziell gegenseitig aus, z. B. Zentralität versus Ruhe und Grün, oder werden von verschiedenen Haushaltstypen in unterschiedlicher Weise präferiert. Haushalte mit Kindern tendieren mehr zum Einfamilienhaus am Stadtrand, Ein- und Zweipersonenhaushalte mehr zur Innenstadt. Hinzu kommt, daß eine „gute" Wohnlage wesentlich durch hohes Einkommen der Nachbarn definiert werden kann und daß die Lagequalität eines Gebietes mit seiner Beschaffenheits-, Ausstattungs- und Größenstruktur in Wechselbeziehung steht.

Neben solchen objektiven Faktoren ist zu bedenken, daß einerseits verschiedene Vermietertypen für das objektiv Gleiche unterschiedliche Preise fordern und daß andererseits unterschiedliche Mietertypen für das Gleiche verschiedene Preise zu zahlen bereit sind. Eine besondere Rolle spielt dabei die Wohndauer. Je länger jemand in seiner Wohnung wohnt, desto weniger zahlt er im Vergleich zu jüngeren Mietverhältnissen. Dies ist durchaus rational begründet, da neue Mieter bis zu einem gewissen Grad für den Vermieter stets ein neues Risiko bedeuten. So weiß der Vermieter nicht, ob sie pünktlich zahlen, pfleglich mit der Wohnung umgehen und ob sie hohen Verwaltungsaufwand verursachen. Ältere Mieter werden deshalb durch niedrigere Mietpreisvereinbarungen honoriert. Ferner lassen sich Mieterhöhungen wohl auch „psychologisch" bei Leerwerden einer Wohnung am leichtesten durchsetzen. Manche Vermieter reagieren auf die soziale Lage ihrer Mieter zudem durchaus altruistisch.

Das Mietrecht erfordert nun, daß die hier geschilderte Nachfragestruktur möglichst genau bekannt ist. Allerdings verzerrt es in vieler Hinsicht die marktmäßigen Ergebnisse. Im Anschluß an eine Entscheidung des OLG Hamm (WuM 1983, 108) hat sich die Auffassung durchgesetzt, es handele sich in § 2 I 1 Nr. 2 MHRG um eine abschließende Aufzählung, weil es nur auf den objektiven Marktwert einer vergleichbaren Wohnung und damit nur auf objektive Wohnwertmerkmale ankomme. Andere mietwertbildende Faktoren wie die Finanzierung, Übernahme geldwerter Leistungen durch den Mieter oder auch subjektive Wertvorstellungen der Parteien hinsichtlich der Wohnung oder des Vertragspartners müssen hiernach außer Betracht bleiben. Dies erlaubt aus marktwirtschaftlicher Sicht nur eine unvollkommene Beurteilung des Wohnwerts. Das ist besonders problematisch im Hinblick auf die Dauer des Mietverhältnisses, weil marktmäßig der Mietpreis um so billiger wird, je länger jemand in seiner Wohnung wohnt, und weil diese Abhängigkeit sogar noch durch mietrechtliche Vorschriften verstärkt werden kann, insbesondere durch Kappungsgrenzen bei Mieterhöhungsverlangen im Bestand.

Hinsichtlich der Feststellung der hiernach allein maßgebenden objektiven Faktoren ergeben sich deutliche Meßprobleme. Sie betreffen die Definition der Grundgesamtheit und der Stichprobe, die Feststellung des Gesamtmittelwertes der ortsüblichen Vergleichsmiete und vor allem die Bemessung der Mietpreisstruktur nach Art, Größe, Beschaffenheit, Ausstattung und Lage.

Was die Definition der Grundgesamtheit betrifft, so sind alle Entgelte nicht preisgebundener Mietverhältnisse in einer Gemeinde zu berücksichtigen, die in den letzten vier Jahren neu vereinbart oder verändert worden sind. Dabei entstehen in der Praxis Abgrenzungsprobleme. So ist fraglich, ob die gerade aus der Preisbindung entlassenen Sozialwohnungen oder die Wohnungen von Vermietern wie kommunalen oder kirchlichen Unternehmen berücksichtigt werden sollen, wenn aufgrund der Satzung nur weniger als die ortsübliche Miete verlangt werden darf. Ebenso problematisch ist es, ob die einer besonderen Kappungsgrenze unterliegenden Wohnungen der früheren gemeinnützigen Unternehmen in die Beurteilung einbezogen werden können. Noch größere Probleme entstehen bei der Ziehung der Stichprobe, aus der die Informationen über die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete gewonnen werden sollen. Sowohl bei der Mietspiegelerstellung als auch bei Sachverständigengutachten muß auf solche Stichproben zurückgegriffen werden. Nach den Grundsätzen der statistischen Methodenlehre können Schlüsse von einer Stichprobe auf die Grundgesamtheit nur zuverlässig gezogen werden, wenn jeder in der Grundgesamtheit enthaltene Fall die gleiche Chance gehabt hätte, in die Stichprobe zu gelangen. Wohngelddaten, Daten aus der Datei der Vermieter- oder Mieterorganisationen, die jeweils nur einen niedrigen Organisierungsgrad haben, Daten aus früheren Rechtsstreitigkeiten können folglich dann nicht zugrunde gelegt werden, wenn in begründeter Weise vermutet werden kann, daß die Datei nicht repräsentativ, sondern einseitig verzerrt ist. Auch das BVerfG stellt eine entsprechende Anforderung, wenn es die ortsübliche Vergleichsmiete als objektiven Maßstab definiert, der einen repräsentativen Querschnitt der üblichen Entgelte darstellen soll (BVerfGE 53, 352).

Gegen die zweite Anforderung, daß der Gesamtmittelwert „stimmen" muß, verstoßen vor allem Sachverständige. Erforderlich ist, daß sich die Zu- und Abschläge insgesamt, also auf alle relevanten Fälle bezogen, die Waage halten, so daß tendenziell auch die Ergebnisse aller Gutachten dem Gesamtmittelwert aller zugrunde liegenden Fälle entsprechen sollten. In der Praxis überwiegen aber deutlich Zuschlagsfaktoren, die sozusagen eher ins Auge springen und wohl von Vermietern auch häufiger explizit vorgetragen werden als Abschlagsfaktoren von Mietern.

Noch viel größere Probleme entstehen bei der Auswahl und Bemessung der Zu- und Abschläge vom Gesamtmittelwert gemäß den objektiven Merkmalskriterien des § 2 I 1 Nr. 2 MHRG. Eine Wohnung kann durch unendlich viele Merkmale beschrieben werden. Daraus müssen diejenigen ausgesucht werden, die üblicherweise mietpreisrelevant sind und nicht die Baukosten betreffen. Außerdem muß es sich um objektive Faktoren handeln. Bei der Auswahl der Merkmale existieren an sich vor allem aus der angelsächsischen, aber auch aus der deutschen Literatur genügend Erkenntnisse darüber, welche Merkmale wahrscheinlich mietpreisrelevant sind. Man kann sogar sagen, daß sich durch „Kreuzvalidisierung" einer Vielzahl von Untersuchungen ein ziemlich stabiles Bild über die wichtigsten Einflußfaktoren auf die Höhe des Mietpreises herauskristallisiert hat. Jedoch ist die entsprechende Literatur den wenigsten Mietsachverständigen der Gerichte, geschweige denn den Gerichten selbst, bekannt. So kommt es oft zu gerichtlichen Fehlentscheidungen. Abgesehen davon besteht auch die objektive Schwierigkeit, daß z. B. ein „guter Grundriß" aus einer größeren Menge von Einzelfaktoren besteht, die in einer starken Interaktion zueinander stehen und für die sich nur schwer ein Meßkonzept entwickeln läßt, etwa wenn der größte Wohnraum mehr als 25 $m^2$ hat oder wenn besonders gestaltete Fenster vorhanden sind. Schwer meßbar ist auch der Wert von Wärmeschutz und Schallschutz. Wenn zufriedenstellende statistische Verfahren wie die Regressionsanalyse oder das Expertensystem angewandt werden, lassen sich Anwender, auch Gerichte, von den Ergebnissen nicht immer überzeugen. Die hohe Komplexität ist schwer plausibel darstellbar. Folglich „beißen" sich theoretischer Anspruch, nach dem die Einflußfaktoren auf die Höhe des Mietpreises aus einem abgesicherten theoretischen Erfahrungsschatz abgeleitet sein müssen, statistischer Anspruch, nach dem den Anforderungen der statistischen Methodenlehre genügt worden sein muß, und der Anspruch, ein für die Anwender transparentes und plausibles, also auch möglichst einfaches Resultat zu erstellen. Hinzu kommen gesetzliche Anforderungen, so z. B., daß subjektive Faktoren nicht berücksichtigt werden dürfen, was aber das rechtliche Problem aufwirft, wie man sie aussondern kann. Verschiedene Verfahren führen zu unterschiedlichen Ergebnissen für die objektiven Faktoren. Ferner ist es geboten, daß die Ergebnisse zeitnah sind und daß Neuvermietungsmieten und Bestandsmieten in einer bestimmten Mischung vorkommen müssen, wobei aber offen ist, ob es sich hierbei um ein rein rechnerisches Verhältnis von 50:50 oder um ein an der tatsächlichen Mischung ausgerichtetes Verhältnis handeln soll.

Ungeklärt ist auch die Frage, wie man „üblich" definiert. Die Üblichkeit liegt irgendwo zwischen den Extremen, entweder nur den Gesamtmittelwert auszuweisen oder jede einzelne Wohnung für sich zu charakterisieren. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der Markt in Teilmärkte nach Art, Beschaffenheit, Größe usw. aufgeteilt werden soll. Auch ein Maßstab für die „optimale" Differenzierung wird vom Gesetz nicht geliefert, also dafür, wann zwei Wohnungen im Sinne des § 2 MHRG miteinander vergleichbar sind. Problematisch ist aber schon im Grundsatz die Vergleichbarkeit verschiedener Wohnungen, weil es, vielleicht abgesehen von Hochhausanlagen, kaum jemals zwei Wohnungen gibt, die in jeder Beziehung miteinander verglichen werden können. Die Praxis behilft sich insoweit damit, daß sie die Vergleichbarkeit schon dann bejaht, wenn die Wohnungen hin-

sichtlich der Wohnwertmerkmale nur im wesentlichen oder annähernd vergleichbar sind. Sachverständige machen oft entsprechende Bewertungen, ohne empirisch nachweisen zu können, daß ein Merkmal genau die von ihnen behauptete Auswirkung auf die Höhe des Mietpreises hat. „Sachverstand als Datenersatz" (Derleder/Schlemmermeyer, WuM 1978, 225) ist rechtlich keine Lösung.

Wegen der Meßprobleme und des bedeutenden Gewichts der subjektiven und der Zufallsfaktoren ist im übrigen schärfer, als es zur Zeit oft geschieht, zwischen privatrechtlicher und strafrechtlicher Anwendung von Mietspiegeln und Sachverständigengutachten bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete zu unterscheiden. Im Privatrecht wird der Richter, falls die Parteien nichts weiter zur Konkretisierung vortragen, zum Mittelwert dessen hin tendieren, was sich aus der Messung der objektiven Faktoren für den Wert der ortsüblichen Vergleichsmiete ergibt. Ganz anders ist es bei Ordnungswidrigkeiten und im Strafrecht. Hier muß im Zweifel für den Angeklagten entschieden werden. Dies bedeutet, daß die Spanne, soweit sie sich durch Zufallsschwankungen und subjektive Faktoren erklären läßt, hier den Vermietern zugute gehalten werden sollte.

Die genannten Interpretationsprobleme der ortsüblichen Vergleichsmiete vor Gericht werden immer größer. Die Mietvertragsparteien und die Gerichte brauchen dringend konkrete Maßstäbe.

*d) Kappungsgrenze*

Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Mieterhöhung nach § 2 I 1 Nr. 3 MHRG nur verlangen, wenn der Mietzins sich innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren, von Erhöhungen nach den §§ 3 bis 5 MHRG abgesehen, nicht um mehr als 30 v. H. erhöht. Unter bestimmten weiteren Voraussetzungen beträgt der Vomhundertsatz bei Wohnraum, der vor dem 1. Januar 1981 fertiggestellt worden ist, 20 v. H., wobei die Regelung auf Mieterhöhungsverlangen begrenzt ist, die dem Mieter vor dem 1. September 1998 zugehen. Die Kappungsgrenze greift nach § 2 I a MHRG nicht ein, soweit der Mieter wegen des Wegfalls der öffentlichen Bindung seiner Wohnung von einer Ausgleichszahlung nach den Vorschriften über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen entlastet wird. Der Mieter hat deshalb dem Vermieter auf Verlangen innerhalb bestimmter Fristen über die Verpflichtung zur Ausgleichszahlung und über deren Höhe Auskunft zu erteilen. Aus praktischen Gründen hätte es näher gelegen, dem Vermieter einen entsprechenden Auskunftsanspruch gegen die Behörde einzuräumen, von der die Fehlbelegungsabgabe eingezogen wird. Weitere Kappungsgrenzen gelten nach § 2 GVW (C II 6) noch bis zum 31. Dezember 1994 für Altbauten im westlichen Teil Berlins in Höhe von jährlich 5 v. H. und für die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen aufgrund der Ermächtigung in Art. 21 § 4 Steuerreformgesetz 1990 in Höhe von ebenfalls jährlich 5 v. H. bis zum 31. Dezember 1995..

Die Kappungsgrenze stellt eine der fragwürdigsten Einzelregelungen des Vergleichsmieteverfahrens dar. Sie ist bezeichnenderweise durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 (C II 5), das primär die Stellung des Vermieters durch stärkere Berücksichtigung seiner Interessen an der Wirtschaftlichkeit der Wohnungen verbessern sollte, eingeführt worden, verfolgt jedoch das entgegengesetzte Ziel. Die Kappungsgrenze von ursprünglich 30 v. H. soll verhindern, daß die Mietsteigerung in Einzelfällen ein zu starkes Ausmaß annimmt (Begr. z. Gesetzentwurf, BT-Drucksache 9/2079, S. 16). Die Regelung ist vom BVerfG mit der Begründung für verfassungsgemäß erklärt worden, daß die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG keinen Anspruch auf den größtmöglichen wirtschaftlichen Nutzen einräume und daß sie auch nicht die Möglichkeit des Vermieters umfasse, den am Wohnungsmarkt erzielbaren Mietpreis sofort und in voller Höhe auszuschöpfen. Es könne auch keine Rede davon sein, daß der Vermieter einseitig benachteiligt werde, weil die Kappungsgrenze nur die im übrigen durch das Gesetz von 1982 verbesserte Rechtsstellung des Vermieters begrenze (BVerfGE 71, 230).

Die im Jahre 1993 vorgenommene befristete Absenkung der Kappungsgrenze auf 20 v. H. geht auf einen Kompromiß in den Koalitionsvereinbarungen von 1991 zurück, nachdem schon in früheren Gesetzentwürfen dieses Ziel mit einer Grenze von 15 v. H. vor allem von seiten der Länder verfolgt worden war (BT-Drucksache 11/7356; BR-Drucksache 422/90 u. 426/90). Der Grund wird in einem Anstieg der Mieten gesehen, der vor allem sozial schwächere Bevölkerungsgruppen belaste. Es gelte daher, besonders starke Mietsteigerungen vorübergehend zu begrenzen, um den Schutz der Mieter in einer Situation zu verbessern, in der die Ausweitung des Wohnungsangebots noch deutlich hinter dem Nachfrageanstieg zurückbleibe. Im übrigen dürfe aber die Anbindung der ortsüblichen Vergleichsmiete an die Marktmiete nicht gelockert werden, was im Hinblick auf die Bestrebungen zur Ausweitung oder gar Aufhebung der Zeitspanne von drei Jahren für die maßgebenden Mietzinsvereinbarungen (D III 1c) ausgeführt wird (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 12/3254, S. 7).

Widersprüchlicher und deshalb um so weniger überzeugend kann eine Gesetzesbegründung kaum noch abgefaßt werden. Wenn die ortsübliche Vergleichsmiete schon an der Marktmiete orientiert bleiben soll, dann darf sie nicht durch eine Kappungsgrenze künstlich beschränkt werden. Diese Grenze beeinflußt in erheblichem Maße die Mietpreisbildung in bestehenden Verträgen, wirkt sich hierdurch auf das gesamte Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete aus und behindert damit über § 5 WiStG auch die freie Mietpreisbildung bei Neu- und Wiedervermietungen.

Die Kappungsgrenze war vermutlich seit ihrer Einführung im Jahre 1982 dem Mißverständnis ausgesetzt, sie berechtige und veranlasse die Vermieter geradezu, alle drei Jahre den Mietzins um 30 v. H. zu erhöhen. Ihre eigentliche Funktion besteht jedoch darin, die Mieterhöhung nach dem Maß der ortsüblichen Vergleichsmiete auf 30 v. H. zu begrenzen, nicht

aber darin, diese Spanne immer voll auszuschöpfen (vgl. Schilling, Neues Mietrecht 1993, S. 137). Dieses Mißverständnis prägt vielleicht den praktischen und den politischen Umgang mit der Kappungsgrenze. Bei Licht betrachtet ist indessen auch die Befürchtung angebracht, daß allein politische Rücksichtnahme auf das Wählerverhalten die entscheidende Rolle spielt.

Hier besteht in jeder Hinsicht dringender Reformbedarf.

*e) Begründung des Erhöhungsverlangens*

aa) Zweck

Der Anspruch des Vermieters auf Zustimmung zu einer Mieterhöhung ist dem Mieter gegenüber nach § 2 II 1 MHRG schriftlich geltend zu machen und zu begründen. Dieser gesetzliche Form- und Begründungszwang bezweckt, daß der Vermieter ein Mieterhöhungsverlangen nicht voreilig und unberechtigt stellt (Ausschußbericht, BT-Drucksache VI/2421, S. 4). Dem Mieter soll andererseits die Nachprüfung ermöglicht werden, ob das Erhöhungsverlangen berechtigt ist, so daß er sich während der zweimonatigen Überlegungsfrist des § 2 III 1 MHRG entschließen kann, ob er der Mieterhöhung zustimmt. Der Gesetzgeber hat sich hiervon zu Recht versprochen, daß sich die Parteien in aller Regel über die Mieterhöhung einigen werden, ohne daß es zu einem Rechtsstreit kommt.

Nach § 2 II 2—4 MHRG kann insbesondere Bezug genommen werden auf sog. Mietspiegel, Sachverständigengutachten und Vergleichswohnungen. Aus dem Wort „insbesondere" folgt, daß die Aufzählung nicht abschließend ist. So kommen auch andere Begründungsmittel in Betracht, etwa Gutachten oder Gerichtsurteile über vergleichbare Wohnungen, Gutachten anderer Institute oder Sachverständiger als nach der Beschreibung des § 2 II 3 MHRG, Mietgutachten oder Auskünfte der Gemeinde, die amtliche Wohngeldstatistik oder die Offenkundigkeit, daß ein bestimmter Mietzins ortsüblich ist. In der ursprünglichen Fassung des Art. 1 § 3 II WKSchG I von 1971 waren noch keine bestimmten Begründungsmittel aufgezählt. Nach dem Gesetz reichte ohne nähere Konkretisierung die Angabe der das Erhöhungsverlangen rechtfertigenden Gründe, was in der Praxis aber von Anfang an als eine konkrete Angabe, etwa von mindestens drei Vergleichsobjekten, ausgelegt wurde.

Nach der heutigen gesetzlichen Konzeption sind alle Begründungsmittel gleichwertig. Der Vermieter braucht also keine Nachteile zu befürchten, wenn er statt des im Gesetz an erster Stelle genannten Mietspiegels drei Vergleichsobjekte benennt. Die Begründung des Erhöhungsverlangens ist auch nicht mit dem Beweis der ortsüblichen Vergleichsmiete in einem Rechtsstreit zu verwechseln. Im vorgerichtlichen Stadium eines Mieterhöhungsverfahrens geht es allein um eine Begründung, die dem Mieter eine Überprüfung ermöglicht, nicht aber darum, daß der Vermieter gezwungen wäre, die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete hundertprozentig zu treffen. Das Erhöhungsverlangen ist deshalb nur unwirksam, wenn es überhaupt keine Begründung enthält oder wenn die Begründung offenkundig falsch ist.

Die Unterscheidung zwischen den Mitteln der Begründung und des Beweises der ortsüblichen Vergleichsmiete wirft insoweit ein Problem auf, als Mietspiegel in der Praxis allgemein als das zuverlässigste Instrument gelten, um die ortsübliche Vergleichsmiete zu ermitteln. Die Gerichte ziehen deshalb im allgemeinen Mietspiegel allen anderen Erkenntnismitteln vor. Dies führt zu der Frage, wie genau die ortsübliche Vergleichsmiete überhaupt bestimmt werden kann, sei es durch den Vermieter mit den gesetzlichen Begründungsmitteln, sei es im Streitfall durch das Gericht. Entspricht der ortsüblichen Vergleichsmiete der Mietzins, den der Vermieter anhand von drei Vergleichsobjekten ermittelt oder den der Sachverständige für die betroffene Wohnung bestimmt oder der sich häufig unter schwieriger Einordnung der Wohnung aus dem Mietspiegel ergibt? Es liegt auf der Hand, daß hieraus ohne weiteres drei verschiedene Mietpreise folgen können. Wird zudem bedacht, nach welch unterschiedlichen Methoden und Zielvorstellungen Mietspiegel aufgestellt werden und berücksichtigt man außerdem das Zeitmoment zwischen seiner Aufstellung und seiner Anwendung (D III 1e bb), so wird deutlich, daß es in methodischer Hinsicht für die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete erheblichen Klärungsbedarf gibt.

Bei allen Verfahren zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete kann es deshalb von vornherein nur darum gehen, einen annähernd zutreffenden, keineswegs aber exakt zu bestimmenden Wert zu finden. In solchen Verfahren müssen die Interessen beider Parteien gleichermaßen berücksichtigt werden. Die Interessen der einen oder anderen Seite dürfen deshalb nicht dominieren. Abgesehen von geringfügigen Anhaltspunkten in § 2 II 2 und V MHRG existieren bisher keine gesetzlichen Vorgaben.

bb) Mietspiegel

Nach der gesetzlichen Definition des § 2 II 2 MHRG handelt es sich bei dem Mietspiegel um eine Übersicht über die üblichen Entgelte nach § 2 I 1 Nr. 2 MHRG in der Gemeinde oder in einer vergleichbaren Gemeinde, soweit die Übersicht von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter gemeinsam erstellt oder anerkannt worden ist. Enthält die Übersicht Mietzinsspannen, so genügt es für die Begründung eines Erhöhungsverlangens, wenn der verlangte Mietzins innerhalb der Spanne liegt. In § 2 V MHRG ist vorgesehen, daß Gemeinden Mietspiegel erstellen sollen, soweit hierfür ein Bedürfnis besteht und dies mit einem für sie vertretbaren Aufwand möglich ist. Bei der Aufstellung von Mietspiegeln sollen Entgelte, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen an Höchstbeträge gebunden sind, außer Betracht bleiben. Im Abstand von zwei Jahren sollen die Mietspiegel der Marktentwicklung angepaßt werden. Die Mietspiegel und ihre Änderungen sollen öffentlich bekanntgemacht werden.

Die Bundesregierung hat von der Ermächtigung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über den näheren Inhalt und das Verfahren zur Aufstellung und Anpassung von Mietspiegeln zu erlassen, bisher keinen Gebrauch gemacht.

Hinsichtlich der Bedeutung von Mietspiegeln in der Praxis ist zu beachten, daß sie dem Vermieter nicht nur als Mittel zur Begründung eines Mieterhöhungsverlangens dienen, sondern daß ihnen in einem Rechtsstreit auch die Funktion als vorrangiges Beweis- und Erkenntnismittel für die maßgebende Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete zukommt.

Diese besondere praktische Bedeutung der Mietspiegel rechtfertigt es, den damit verbundenen Problemen vertieft nachzugehen. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen den Fragen, die mit der Aufstellung von Mietspiegeln verbunden sind, und den weiteren Fragen, die sich aus der Anwendung von Mietspiegeln im Rahmen eines Mieterhöhungsverfahrens ergeben.

aaa) Für die Aufstellung von Mietspiegeln beschränkt sich das Gesetz auf die dargelegten wenigen Angaben in § 2 II 2 und V MHRG und überläßt die Einzelheiten einer Rechtsverordnung der Bundesregierung. Da eine solche Verordnung bisher nicht erlassen worden ist, ergeben sich Anhaltspunkte für ein einheitliches Verfahren nur aus dem Bericht der Bundesregierung betreffend die Ermöglichung einer vermehrten Aufstellung von Mietspiegeln durch die Gemeinden von 1976 (BT-Drucksache 7/5160) und aus der Fortschreibung der Hinweise für die Aufstellung von Mietspiegeln von 1980 (WuM 1980, 165). Diese Hinweise sind rechtlich nicht verbindlich, da ihnen keine Rechtsnormqualität zukommt. Der Entwurf eines Mietspiegelgesetzes von 1981 (BT-Drucksache 9/745) ist nach dem Regierungswechsel 1982 nicht mehr vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden. Die Folge der rechtlichen Unverbindlichkeit von Regeln über die Aufstellung von Mietspiegeln ist zwangsläufig eine bunte Vielfalt in den verschiedenen Gemeinden, die nicht ohne Auswirkungen auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete im Einzelfall bleiben kann. Die Kommission hat zur „Praxis der Vergleichsmietenermittlung" ein Gutachten in Auftrag gegeben, auf das hinsichtlich der Einzelheiten Bezug genommen wird (F+B Forschung und Beratung, Praxis der Vergleichsmietenermitlung, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994).

Unsicher ist nach § 2 II 2 MHRG bereits die Zuständigkeit zur Aufstellung eines Mietspiegels in Kollisionsfällen, auch wenn es hierbei, soweit ersichtlich, noch keine Probleme gegeben hat. Das Gesetz erklärt alternativ die Gemeinde oder die Interessenvertreter der Vermieter und der Mieter gemeinsam für zuständig und läßt bei einseitiger Aufstellung durch eine Interessengruppe auch die Anerkennung durch die andere genügen. Daraus ergibt sich, daß der Mietspiegel durch die Gemeinde allein oder im Zusammenwirken mit einer oder beiden Interessengruppen erstellt werden kann. Ebenso können beide Interessengruppen gemeinsam oder eine allein jeweils ohne Mitwirkung der Gemeinde den Mietspiegel erstellen, wenn er im letzteren Fall von der anderen Gruppe anerkannt wird. Für einen Kompetenzkonflikt zwischen der Gemeinde einerseits und den beiden Interessengruppen andererseits hält das Gesetz keine Lösung bereit. Ebensowenig löst das Gesetz das Problem, wie zu verfahren ist, wenn auf einer Seite mehrere Interessenverbände stehen und nur ein Teil von ihnen bereit ist mitzuwirken.

Da § 2 V MHRG sich nur als Sollvorschrift an die Gemeinden wendet, einen Mietspiegel aufzustellen, und dies zudem von einem Bedürfnis und einem für sie vertretbaren Aufwand abhängig macht, gibt es nur in einem geringen Teil aller Gemeinden in den westdeutschen Ländern einen Mietspiegel. Selbst von den Großstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern haben lediglich drei Viertel einen aktuellen Mietspiegel (F+B Forschung und Beratung, a. a. O., Zusammenfassung). Für Nachbargemeinden ohne Mietspiegel sind solche Städte durchaus vergleichbar. Dies bedeutet, daß Vermieter und Mieter in einer Vielzahl westdeutscher Gemeinden seit über zwanzig Jahren ohne Mietspiegel auskommen müssen und daß dies auch möglich ist. Welchen Einfluß diese ungleiche Situation auf die Mietpreisentwicklung hat, ist im einzelnen noch klärungsbedürftig. Eine Übersicht über die Entwicklung der Mietpreise in den Kreisen und kreisfreien Städten für die Jahre 1968—1987 (Gebäude- und Wohnungszählung des Statistischen Bundesamtes 1968 u. 1987) deutet angesichts der verhältnismäßig gleichen Steigerungsraten darauf hin, daß die Existenz von Mietspiegeln keine dominierende Rolle spielt.

Die Mietpreisentwicklung zwischen 1983 und 1993 ist auch in den Gemeinden, die mit einem Mietspiegel ausgestattet sind, höchst unterschiedlich (F+B Forschung und Beratung, a. a. O.). Während der Mietenindex des Statistischen Bundesamtes auf 136,7 gestiegen ist, betrug die durchschnittliche Steigerung der Mieten laut Mietspiegel 140,4. Im einzelnen zeigt sich jedoch bei den untersuchten Großstädten, daß die Steigerungsraten nach den Mietspiegeln nicht nur bei den einzelnen Baualtersklassen, sondern auch von Stadt zu Stadt höchst unterschiedlich sind. Neben vielen minimalen Mietpreissteigerungen und vereinzelten Preisrückgängen finden sich weniger Fälle, die über 50 v. H. hinausgehen. Steigerungsraten von über 100 v. H. sind seltene Ausnahmen.

Bei der Untersuchung hat sich gezeigt, daß für die Höhe der Miete in erster Linie die Ortsgröße ausschlaggebend ist (F+B Forschung und Beratung, a. a. O.). Als nächste Einflußgröße folgt der regionale Aspekt. So weisen die Städte in Nordrhein-Westfalen deutlich niedrigere Mie-

ten auf als in den anderen Bundesländern. Erst an dritter Stelle der Einflußfaktoren folgt die Mietspiegelmethode. An letzter Stelle werden die Mietspiegelkennwerte genannt, wobei Mietspiegel, die nur Spannen ausweisen, eine unterdurchschnittliche Miete haben, wogegen Mietspiegel, die allein den Mittelwert abbilden, eine überdurchschnittliche Miete angeben.

In den Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern sind nach der Methode ca. 60 v. H. der Mietspiegel auf empirisch-repräsentativer Basis erstellt. In den Großstädten mit weniger als 500 000 Einwohnern überwiegen ausgehandelte Mietspiegel aufgrund nichtrepräsentativer Datensammlungen. Insgesamt können nur 40 v. H. der Mietspiegel als empirisch ermittelt eingestuft werden. Die Mehrzahl der nicht empirischen Mietspiegel verzeichnet nur Mietspannen. Soweit sie zusätzlich einen Mittelwert angeben, ist dies in der Regel schlicht die Mitte zwischen den beiden Spannenwerten. Bei den empirisch-repräsentativen Mietspiegeln überwiegt die Angabe von Mittelwert und Spannen (F+B Forschung und Beratung, a. a. O.). Es gibt auch keine gesetzlichen Anhaltspunkte dafür, in welchem Mengenverhältnis Neu- oder Wiedervermietungsmieten zu den durch Vereinbarung erhöhten Bestandsmieten stehen sollen. Ebensowenig läßt sich dem Gesetz entnehmen, wie die einzelnen Wohnwertmerkmale untereinander zu gewichten sind. Auch im übrigen ist die Ergebnisdarstellung in den Mietspiegeln recht unterschiedlich, so etwa bei fünf- bis elffacher Unterteilung der Baualtersklassen.

Das Ergebnis der gutachterlichen Untersuchung ist, daß bei der derzeitigen Gesetzeslage unabhängig von der Methode, die zur Aufstellung eines Mietspiegels angewandt wird, erhebliche Gestaltungsspielräume bestehen, so daß die konkrete Ausgestaltung der Vergleichsmietenermittlung selbst innerhalb anerkannter Kriterien eine große Bandbreite aufweist. Dies eröffnet den Gemeinden wegen ihrer herausragenden Bedeutung bei der Aufstellung von Mietspiegeln nicht zu unterschätzende Möglichkeiten einer politisch motivierten Einflußnahme. So wird als Fazit des Gutachtens festgestellt, daß „ortsübliche Vergleichsmiete" von Ort zu Ort etwas Unterschiedliches messe (F+B Forschung und Beratung, a. a. O., Zusammenfassung).

Die notwendige Konsequenz besteht in einer Rechtsvereinheitlichung, die eine derartige Methodenvielfalt und politische Einflußnahme bei der Aufstellung von Mietspiegeln ausschließt.

bbb) Aus der Fülle von Problemen, die sich bei der praktischen Anwendung von Mietspiegein durch die Mietvertragsparteien ergeben, sollen hier nur einige herausgegriffen werden. Je komplizierter der Mietspiegel ist, um so eher läuft der Vermieter Gefahr, einen Fehler zu machen, der die Unwirksamkeit des Erhöhungsverlangens zur Folge haben kann. Dies gilt vor allem für die falsche Einordnung der Wohnung in ein Rasterfeld des Mietspiegels, wenn der Mieter den Fehler nicht erkennen kann. Probleme treten auf, wenn der Mietspiegel für modernisierte Wohnungen keine entsprechenden Mietpreisangaben enthält, so daß eine Umstufung in eine andere Mietspiegelklasse ausscheidet. Hier kann allenfalls mit einem in der Rechtsprechung umstrittenen Wertverbesserungszuschlag geholfen werden. Ähnliche Probleme treten auf, wenn der Mietspiegel veraltet ist. In solchen Fällen wird dem Vermieter wie dem Gericht die Befugnis abgesprochen, den Mietspiegel durch einen Zuschlag zu aktualisieren (OLG Stuttgart WuM 1982, 108). Im Grunde kann jeder Mietspiegel durch eine Steigerung der ortsüblichen Vergleichsmiete in der Zeit zwischen der Datenerhebung und dem Zugang des Mieterhöhungsverlangens veralten. Dies ist selbst schon zwischen Datenerhebung und Veröffentlichung des Mietspiegels möglich. Erst in jüngster Zeit setzt sich die Ansicht durch, die einen Ausgleich dieser sog. Stichtagsdifferenz durch einen Zuschlag zu dem für die betreffende Wohnung maßgebenden Mietspiegelwert zuläßt (OLG Stuttgart DWW 1994, 47). Es darf sich aber nicht um einen pauschalen Zuschlag nach einem bestimmten Index handeln. Vielmehr ist die Steigerung der ortsüblichen Vergleichsmiete zu ermitteln, die bei vergleichbaren Wohnungen in der Gemeinde eingetreten ist. Hierzu verweist das Gericht auf Sachverständigengutachten und Vergleichsobjekte als Beweismittel. Die aber stehen dem Vermieter ohnehin zur Verfügung. Zweifelhaft ist auch die Ablehnung eines Zuschlags nach einem bestimmten Index. Die Entwicklung des Mietpreisindexes wäre durchaus brauchbar, da die Steigerung der Mietpreise in Prozent zwischen verschiedenen Gemeindetypen zumeist sehr ähnlich verläuft.

cc) Sachverständigengutachten

Nach § 2 II 3 MHRG kann der Vermieter anstelle eines Mietspiegels auf ein mit Gründen versehenes Gutachten eines öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen verweisen. Auch mit dem Sachverständigengutachten als Begründungsmittel für eine Mieterhöhung ist in der Praxis eine Fülle von Problemen verbunden. Der Mieter muß sich anhand des Gutachtens ein Urteil darüber bilden können, ob das Mieterhöhungsverlangen berechtigt ist. Nähere Einzelheiten schreibt das Gesetz nicht vor. So ist weder festgelegt, wie sich der Sachverständige einen repräsentativen Überblick über den betreffenden Wohnungsmarkt durch eine Materialsammlung und deren Auswertung verschafft, noch bestehen Vorschriften darüber, wie er das Ergebnis im Gutachten darstellt. Dementsprechend groß ist in der Praxis die Vielfalt bei der Erstellung von Sachverständigengutachten. Dies ist bei der Rechtsanwendung kein Mangel, solange der einzelne Gutachter mit dem erforderlichen Sachverstand vorgeht.

Hier liegt jedoch das Kernproblem, weil das Gesetz lediglich vorschreibt, daß es sich um einen öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen handeln muß. Für die öffentliche Bestellung ist § 36 Gewerbeordnung maßgebend, wonach u. a. der Nachweis besonderer Sachkunde für bestimmte Sachgebiete erforderlich ist. Nach der Rechtsprechung erfordert der gesetzliche Zweck des § 2 II 2 MHRG nicht, daß die öffentliche Bestellung oder Vereidigung ausdrücklich für die Mietzinsbewertung erfolgt ist. Auch ein Sachverständiger, der für Grundstücks- und Gebäudeschätzungen bestellt ist, verfügt nach Ansicht des BGH über die notwendige Sachkunde, um beim Mieter keine begründeten Zweifel an seiner Einigung für die Mietpreisbewertung aufkommen zu lassen (BGHZ 83, 366, 369 ff.). Eine ausdrückliche Bestellung gerade für die Mietpreisbewertung wird nicht verlangt, weil dies in Anbetracht der geringen Zahl derart spezialisierter Gutachter darauf hinauslaufen würde, das Erhöhungsverlangen des Vermieters zu erschweren.

In Fachkreisen wird allerdings eine andere Ansicht vertreten. Wenn die Gutachter nicht aus der Gruppe von Fachleuten rekrutiert würden, die sich berufsmäßig mit Preisbildungsprozessen und insbesondere mit den Einflußfaktoren auf die Mietpreise befassen würden, könnten die Gutachten nur selten kritischer Beurteilung standhalten. Solche Gutachter könnten etwa Schlüsse aus dem Datenmaterial nicht nach den anerkannten Regeln der Statistik ziehen und sie würden auch nicht über eine ausreichend repräsentative Datenbasis verfügen (Wullkopf WuM 1985, 3).

Wenn man davon ausgeht, daß der Vermieter mit seinem Erhöhungsverlangen und dem angegebenen Begründungsmittel nicht hundertprozentig die ortsübliche Vergleichsmiete treffen muß, ohne Gefahr zu laufen, daß sein Verlangen unwirksam ist, so mag die großzügige Beurteilung der Rechtsprechung hinsichtlich der Sachkunde von Gutachtern rechtlich vertretbar sein. Praktisch sinnvoll ist sie jedoch insoweit nicht, als die Parteien durch ein u. U. falsches Gutachten in einen Rechtsstreit getrieben werden, in dem das Gericht in der Regel ein weiteres Sachverständigengutachten einholen wird, weil der Beweiswert des ursprünglichen Gutachtens nicht zwingend ist, sondern frei gewürdigt werden kann. Diese zusätzliche, auch kostenmäßige Belastung ließe sich vermeiden, wenn schon das Parteigutachten nur von einem auf die Mietpreisbildung spezialisierten Sachverständigen erstellt werden dürfte und wenn hierfür methodische Grundsätze vorlägen, die weitgehend den Grundsätzen für die Aufstellung von Mietspiegeln entsprechen sollten.

dd) Vergleichsobjekte

Ganz ähnliche Probleme hinsichtlich des Erkenntniswerts für die ortsübliche Vergleichsmiete ergeben sich bei der Begründung des Erhöhungsverlangens durch Vergleichsobjekte. Begründet der Vermieter sein Erhöhungsverlangen mit dem Hinweis auf entsprechende Entgelte für einzelne vergleichbare Wohnungen, so genügt nach § 2 II 4 MHRG die Benennung von drei Wohnungen.

In § 2 II 3 MHRG in der Fassung des WKSchG II von 1974 war noch vorgesehen, daß in der Regel die Benennung von drei Wohnungen anderer Vermieter genügte. Die Beschränkung auf Wohnungen anderer Vermieter ist durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 (C II 5) aufgegeben worden, um das Mieterhöhungsverfahren dadurch zu vereinfachen, daß auch Wohnungen aus dem Bestand des Vermieters zu Vergleichszwecken herangezogen werden können (BT-Drucksache 9/2079, S. 16). Damit hat sich die frühere Streitfrage, ob die Vergleichsobjekte immer drei anderen Vermietern gehören müßten, erledigt. Der Vermieter kann seitdem sein Erhöhungsverlangen nach h. M. stets mit drei ihm gehörenden Wohnungen begründen, selbst wenn sie in demselben Hause liegen. Trotz der eindeutigen gesetzlichen Regelung ist diese Frage aber noch immer umstritten.

Fragwürdig ist allerdings nicht die von der h. M. vertretene Auslegung des Gesetzes, sondern das Gesetz selbst. Dem Vermieter wird es bei einer Begründung des Erhöhungsverlangens aus dem eigenen Bestand möglich, das Mietzinsniveau seiner Wohnungen ständig zu erhöhen, indem er vor allem Wiedervermietungsmieten zur Begründung einer Erhöhung der Bestandsmieten heranzieht, auch wenn die ortsübliche Vergleichsmiete längst überschritten ist. Die Begründung mit Vergleichsobjekten aus dem eigenen Bestand ist zwar unter dem Gesichtspunkt hinnehmbar, daß die Angaben nicht unbedingt der wirklichen ortsüblichen Vergleichsmiete entsprechen müssen und daß entscheidend erst deren Feststellung in einem Rechtsstreit ist. Damit besteht aber für den Mieter die Gefahr, daß er sich aufgrund solcher Angaben einvernehmlich auf eine Mieterhöhung einläßt, die nicht der ortsüblichen Vergleichsmiete entspricht. Unverkennbar ist der Informationswert einer Wohnung des Vermieters hinsichtlich der Ortsüblichkeit des Mietzinses geringer als bei der Wohnung eines Dritten (OLG Karlsruhe WuM 1982, 16; LG Wuppertal WuM 1985, 325). Allerdings kann auch bei der Angabe von drei Wohnungen fremder Vermieter der Informationswert hinsichtlich der Ortsüblichkeit schlecht sein, selbst wenn es sich um drei verschiedene Personen handelt, falls die drei höchsten Werte einer Mietpreisdatei des Verbandes entnommen werden.

Abschließend stellt sich damit für alle Begründungsmittel die Frage, wie der Erkenntniswert der vom Vermieter verlangten Angaben im Interesse beider Parteien vergrößert werden kann.

*f) Verfahren*

Das Mieterhöhungsverlangen des Vermieters ist rechtlich ein Antrag auf Abschluß eines Änderungsvertrags, dessen Zustandekommen sich bei voller oder teilweiser Zustimmung des Mieters als Annahmeerklärung nach den allgemeinen Regeln des Vertragsrechts richtet. Darauf wird im Rahmen der vereinbarten Mieterhöhung einzugehen sein (D III 7). Hier geht es nur um das Verfahren, falls eine Klage auf Zustimmung erforderlich werden sollte.

aa) Zustimmungsfrist

Stimmt der Mieter dem Erhöhungsverlangen nicht bis zum Ablauf des zweiten Kalendermonats zu, der auf den Zugang des Verlangens folgt, so kann der Vermieter bis zum Ablauf von weiteren zwei Monaten auf Erteilung der Zustimmung klagen. Damit steht dem Mieter zunächst eine Frist zur Überlegung und etwaigen Zustimmung von mindestens zwei Kalendermonaten zu, die aber je nach Zugang des Erhöhungsverlangens im Extremfall knapp drei Monate betragen kann. Nach der ursprünglichen Fassung in Art. 2 § 3 III 1 WKSchG I von 1971 betrug die Zustimmungsfrist sechs Wochen ohne Bindung an bestimmte Monatstermine. Die heutige Bestimmung, die durch § 2 III 1 MHRG in der Fassung des WKSchG II von 1974 geschaffen worden ist, führt in dem erwähnten Extremfall fast zu einer Verdoppelung. Begründet worden ist die Verlängerung der Zustimmungsfrist auf mindestens zwei Kalendermonate damit, den Mieter vor Entscheidungen unter Zeitdruck zu schützen, der sich nach der ursprünglichen Fassung etwa bei Urlaubsabwesenheit habe einstellen können (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 7/2011, S. 11). Dies erweckt den Eindruck, als sei der deutsche Mieter so häufig in Urlaub, daß er ständig in der Gefahr lebe, einem überraschenden Mieterhöhungsverlangen ausgesetzt zu sein. Der Schutz vor Zeitdruck kann deshalb überzeugend allenfalls damit gerechtfertigt werden, daß dem Mieter genügend Zeit bleiben muß, eine Ersatzwohnung zu finden und sich dadurch der Mieterhöhung zu entziehen. Diese Funktion kommt aber schon dem Recht zur außerordentlichen befristeten Kündigung aus § 9 I 1 MHRG zu.

Die Einhaltung der Zustimmungsfrist ist Prozeßvoraussetzung für eine etwaige Zustimmungsklage. Wird die Klage vorher erhoben, ist sie unzulässig. Sie wird allerdings zulässig, wenn die Zustimmungsfrist im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung abgelaufen ist. Das hängt indessen ganz von der Terminierung im Einzelfall ab.

bb) Klagefrist

Ist die Zustimmungsfrist abgelaufen, muß der Vermieter nach § 2 III 1 MHRG spätestens bis zum Ablauf von weiteren zwei Monaten Klage auf Zustimmung erheben. Hiermit sind zwei volle Kalendermonate gemeint. Es handelt sich um eine Ausschlußfrist. Wird sie versäumt, verliert der Vermieter seinen Anspruch auf Zustimmung zu dem geltend gemachten Erhöhungsverlangen. Da eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 233 ZPO ausscheidet, verbleibt dem Vermieter nur die Möglichkeit, ein neues Erhöhungsverlangen zu erheben. Dies löst allerdings wiederum sämtliche Fristen aus und verschiebt den Eintritt der Mieterhöhung entsprechend.

Nach der ursprünglichen Fassung in Art. 2 § 3 III WKSchG I von 1971 konnte ein erneutes Erhöhungsverlangen bei Versäumung der Klagefrist frühestens neun Monate nach Ablauf dieser Frist gestellt werden, ausgenommen später durch § 2 III 2 MHRG in der Fassung des WKSchG II von 1974 für den Fall, daß das frühere Verlangen nicht wirksam war. Diese Sperrfrist ist durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 (C II 5) zugunsten des Vermieters ganz beseitigt worden.

Die Klagefrist selbst betrug nach der Fassung des Art. 2 § 3 III WKSchG I ursprünglich drei Monate. Sie ist schon in § 2 III 1 MHRG in der Fassung des WKSchG II auf zwei Monate gekürzt worden. Da sich der Vermieter von Anfang an überlegen könne, wie er auf die verweigerte Zustimmung reagieren werde, bringe die Verkürzung für ihn keinen Nachteil (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 7/2011, S. 11). Die Klagefrist als solche wird mit dem Interesse an Rechtsklarheit und Rechtsfrieden begründet (Ausschußbericht, BT-Drucksache VI/2421, S. 4). Dies ist insoweit verständlich, als der Mieter nicht über viele Monate in der Ungewißheit leben soll, ob er nach Verweigerung der Zustimmung doch noch mit einem Prozeß überzogen wird und der Vermieter diesen Schwebezustand als Druckmittel gegenüber dem Mieter zwecks Wohlverhaltens oder aus sonstigen Gründen verwendet. Gleichwohl ist die kurze Ausschlußfrist fragwürdig, weil das Zivilrecht auch sonst außer der Verjährung keine Fristen kennt, um Ansprüche gerichtlich durchzusetzen.

Ist die Klage erhoben worden, jedoch kein wirksames Erhöhungsverlangen vorausgegangen, so kann der Vermieter das Erhöhungsverlangen nach § 2 III 2 MHRG im Rechtsstreit nachholen. Dem Vermieter steht auch in diesem Fall die Zustimmungsfrist von zwei Monaten zu. Die Regelung ist durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 (C II 5) eingeführt worden, um die Schwierigkeiten zu beseitigen, die den Vermietern häufig daraus erwachsen, daß ein Erhöhungsverlangen unzureichend begründet ist, die materiellen Voraussetzungen für eine Mieterhöhung aber gegeben sind. Es ist zu überlegen, ob noch weitere verfahrensrechtliche Erleichterungen dieser Art geschaffen werden können.

cc) Eintritt der Mieterhöhung

Ist die Zustimmung erteilt, so schuldet der Mieter den erhöhten Mietzins nach § 2 IV MHRG von dem Beginn des dritten Kalendermonats ab, der auf den Zugang des Erhöhungsverlangens folgt. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Zustimmung freiwillig erteilt oder durch ein rechtskräftiges Urteil nach § 894 ZPO ersetzt wird. Der Zeitpunkt entspricht dem Beginn der Klagefrist, auch wenn die Zustimmung oder ein Urteil erst später ergeht.

Der Zeitpunkt für die Entstehung des erhöhten Mietzinsanspruchs ist bereits mehrfach geändert worden. Nach der ursprünglichen Fassung des Art. 2 § 3 IV WKSchG I von 1971 war der Ablauf der für das Mietverhältnis bei Erhebung des Anspruchs geltenden Kündigungsfrist maßgebend. Dies führte dazu, die Entstehung des erhöhten Anspruchs um drei bis zwölf Monate zu verschieben (§ 565 II BGB). Hierdurch sollte dem Mieter der durch die Kündigungsfrist gewährte zeitliche Schutz erhalten bleiben (Begr. z. RegE, BT-Drucksache VI/2421, S. 4). Dies

stieß aber alsbald auf Kritik. Durch § 3 IV MHRG in der Fassung des WKSchG II von 1974 wurde die Entstehung des erhöhten Mietzinsanspruchs von der Dauer der Kündigungsfrist gelöst und durch einen einheitlichen Zeitpunkt ersetzt, der auf den Beginn des vierten Kalendermonats nach Zugang des Erhöhungsverlangens bestimmt wurde. Gleichzeitig wurde das Sonderkündigungsrecht des § 9 I MHRG eingeführt, um dem Mieter auch bei einer längeren gesetzlichen Kündigungsfrist die vorzeitige Lösung von dem Vertrag zu ermöglichen. Das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 (C II 5) hat schließlich den Ablauf des dritten Kalendermonats für maßgeblich erklärt, um das Mieterhöhungsverfahren zu straffen (Begr. z. Gesetzentwurf, BT-Drucksache 9/2079, S. 17).

In Anbetracht dieser zahlreichen Änderungen stellt sich die Frage, warum der Zeitpunkt für die Entstehung des erhöhten Mietzinsanspruchs nicht von vornherein mit dem Zeitpunkt des Zugangs des Erhöhungsverlangens gleichgesetzt wird. Dies würde zwar den vertragsrechtlichen Regeln über das Zustandekommen eines Änderungsvertrags widersprechen. Aber auch die derzeitige Gesetzeslage stimmt damit nicht überein. Eine solche Vorverlegung des Entstehungszeitpunktes wäre im Hinblick auf die einjährige Wartefrist des § 2 I 1 Nr. 1 MHRG für ein Mieterhöhungsverlangen durchaus zu rechtfertigen, während nach dem geltenden Recht der Zeitraum zwischen zwei Mieterhöhungen wenigstens etwas mehr als vierzehn Monate beträgt und je nach Zugang des Erhöhungsverlangens auf knapp fünfzehn Monate anwachsen kann.

dd) Die ständigen verfahrensrechtlichen Änderungen im Rahmen des § 2 MHRG zeigen ebenso wie die Änderungen der materiell-rechtlichen Voraussetzungen mit aller Deutlichkeit die Sprunghaftigkeit und mangelnde Kontinuität der Gesetzgebung.

### 2. Bauliche Verbesserungsmaßnahmen und Mieterhöhung (§ 541b BGB, § 3 MHRG)

*a) Grundlagen*

Zwischen dem Kündigungsschutz des sozialen Mietrechts, baulichen Verbesserungsmaßnahmen und einer hierauf gestützten Mieterhöhung besteht ein unmittelbarer rechtlicher Zusammenhang. Da Baumaßnahmen in aller Regel den Vertragsgegenstand verändern und damit in den Inhalt des Mietvertrags eingreifen, sind sie nach den allgemeinen Regeln des Vertragsrechts nur im Wege der einvernehmlichen Vertragsänderung zulässig. Während beim Nießbrauch schon in der ursprünglichen Fassung des BGB in § 1044 ein Duldungsanspruch des Eigentümers gegen den Nießbraucher für eine Ausbesserung oder Erneuerung der Sache vorgesehen worden ist, nahm der Gesetzgeber von der Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift bei der Miete Abstand, weil diese ihrer Natur nach von kürzerer Dauer sei und weil die Erhaltungspflicht bei längerer Dauer des Mietverhältnisses meist von dem Mieter vertraglich übernommen werde (Protokolle der Kommission für die zweite Lesung des Entwurfs des BGB, Bd. VI, 1899, S. 184 f.). Dahinter steht die Überlegung, daß der Vermieter das Mietverhältnis bei erheblichen Eingriffen in die Mietsache zuvor ohne weiteres durch Kündigung beenden könne. Dementsprechend wurden unter der Geltung des Mieterschutzgesetzes von 1923 bauliche Veränderungen grundsätzlich als ein dringendes Interesse des Vermieters an der gerichtlichen Aufhebung des Mietverhältnisses anerkannt. Im übrigen behalf sich die Praxis bei fortbestehendem Mietverhältnis mit einer aus Treu und Glauben nach § 242 BGB abgeleiteten Duldungspflicht des Mieters bei Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Wenn der Mieter oder die Mehrheit der beteiligten Mieter einer baulichen Veränderung, die den Gebrauchswert erhöhte, zugestimmt hatten, war nach einer im Jahre 1926 erlassenen Novelle zum Reichsmietengesetz ein Zuschlag zur gesetzlichen Miete zulässig (C I 2).

Eine ausdrückliche Regelung der Duldungspflicht des Mieters bei baulichen Verbesserungen, durch die Wohnraum in seinem Gebrauchswert auf Dauer verbessert wird, in Verbindung mit einer preisrechtlich zugelassenen Mieterhöhung wurde erstmalig durch das AbbauG von 1960 (C II 2) mit dem neuen § 28a MietSchG geschaffen. Aufgrund des Zweiten Mietrechtsänderungsgesetzes von 1964 wurde sodann § 541a BGB eingefügt, der in seiner damaligen Fassung in Abs. 1 die noch heute bestehende Regelung der Duldungspflicht des Mieters bei Einwirkungen auf die Mietsache zu deren Erhaltung vorsah, während Abs. 2 in ähnlicher Kürze die Duldungspflicht bei Maßnahmen zur Verbesserung der gemieteten Räume oder sonstiger Teile des Gebäudes regelte und hierbei entscheidend auf die Zumutbarkeit für den Mieter abstellte. Mit diesen Bestimmungen war eine gesetzliche Klarstellung der Duldungspflichten des Mieters beabsichtigt, die bis dahin nur nach den Grundsätzen von Treu und Glauben entschieden werden konnten (Begr. z. RegE, BT-Drucksache IV/806, S. 8; Ausschußbericht, BT-Drucksache IV/2195, S. 2f.). Die Frage der Mieterhöhung wurde nicht mitgeregelt. Dies war auch nicht notwendig, da dem Vermieter, der Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt hatte, bei dem nicht mehr dem Mieterschutz unterliegenden Wohnraum die Änderungskündigung zur Anpassung des Mietzinses zur Verfügung stand.

Durch das Erste Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1971 (C II 3) ist die Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung jedoch ausgeschlossen und durch das Vergleichsmieteverfahren ersetzt worden. Die Duldungspflicht des Mieters aus § 541a II BGB a. F. blieb unverändert. Der Vermieter hatte deshalb zunächst nur die Möglichkeit, Verbesserungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen des Vergleichsmieteverfahrens in eine Mieterhöhung umzusetzen. Hierfür war es erforderlich, daß die Mieträume in ihrem verbesserten Zustand mit solchen Wohnungen entsprechenden Standards verglichen werden konnten, für die üblicherweise ein höherer als der bisherige Mietzins gezahlt wurde. Es war indessen nicht möglich, daß der Vermieter seine tatsächlichen Aufwendungen und deren angemessene Amortisierung zum Maßstab für die Mieterhöhung machte

(Schmidt-Futterer, Wohnraumschutzgesetze, 1974, Rz II 178).

Dies änderte sich erst mit dem Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1974 (C II 3), indem § 3 MHRG dem Vermieter eine Erhöhung des Mietzinses gestattete, die sich aus einer Erhöhung der jährlichen Miete vor Durchführung der baulichen Änderungen um 14 v. H. der für die Wohnung aufgewendeten Kosten ergab. Hierdurch sollte es den Vermietern ermöglicht werden, die Kosten für Verbesserungen der Mietsache, besonders für Modernisierungen, in angemessenem Umfang auf die Mieter umzulegen. An der Modernisierung der Altbauwohnungen und vieler nach dem Krieg gebauter Wohnungen bestehe ein allgemeines dringendes Interesse. Eine Modernisierung sei jedoch oft nur bei einer entsprechenden Mieterhöhung möglich. Die bis dahin nur im Vergleichsmieteverfahren erreichbare Mieterhöhung reiche meist zur angemessenen Deckung der Modernisierungskosten nicht aus (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 7/2011, S. 11). Die im Entwurf vorgesehene Kappungsgrenze des Modernisierungszuschlag von 10 v. H. über der ortsüblichen Vergleichsmiete wurde nicht Gesetz, weil befürchtet wurde, daß dies die Durchsetzung von Mieterhöhungen so erschweren würde, daß dadurch der Anreiz zur dringend notwendigen Modernisierung für den Vermieter weitgehend entfiele (Stellungnahme des BR, BT-Drucksache 7/2011, S. 16; Ausschußbericht, BT-Drucksache 7/2638, S. 4). Die Kosten sollten entsprechend den Regelungen für preisgebundene Wohnungen auf die Mieter umgelegt werden können (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 7/2011, S. 12). Dies hat zu der vom allgemeinen Vertragsrecht und auch von § 2 MHRG abweichenden Regelung geführt, daß die Mieterhöhung durch einseitige Gestaltungserklärung des Vermieters geltend gemacht werden kann.

Die Duldungspflicht des Mieters wurde in der folgenden Zeit wesentlich ausgeweitet und für subventionierte Maßnahmen in § 20 Wohnungsmodernisierungsgesetz von 1976 und in dessen Neufassung als § 20 Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz von 1978 (ModEnG) verlagert. Aufgrund eines Vermittlungsverfahrens, das dieses Änderungsgesetz (C II 4) durchlaufen mußte, ist der Erhöhungsbetrag des § 3 MHRG von 14 v. H. auf 11 v. H. herabgesetzt worden (Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses, BT-Drucksache 8/1932, S. 3), vermutlich deshalb, weil die Belastung des Mieters als zu hoch empfunden wurde.

Die heutige Rechtslage beruht im wesentlichen auf dem Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 (C II 5) und dem Vierten Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (C II 7). Durch das Gesetz von 1982 ist die Duldungspflicht des Mieters bei Modernisierungsmaßnahmen, die in § 541a II BGB a. F. für frei finanzierte und in § 20 ModEnG für subventionierte Maßnahmen unterschiedlich geregelt war, unter Aufhebung der bisherigen Bestimmungen in § 541b BGB vereinheitlicht worden. Da beide Bestimmungen auf den Gesichtspunkt der Zumutbarkeit für den Mieter zurückgingen, ist dem auch bei der Neuregelung Rechnung getragen worden, indem die nach der Modernisierung zu erwartende Miete bei der Prüfung der Zumutbarkeit der Maßnahme zu berücksichtigen ist. Damit soll der Mieter gegen eine Luxusmodernisierung geschützt werden, ohne daß hierdurch aber gleichzeitig sachgerechte Verbesserungen älterer Wohnungen gehemmt würden. Durch die Neuregelung werde erreicht, daß das Angebot an Wohnraum, der für breite Bevölkerungskreise erschwinglich sei, erhalten bleibe (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 9/2079, S. 9 f.). Das Gesetz von 1993 hat § 541b I BGB neu gefaßt, wobei neben redaktionellen Änderungen die Duldungspflicht auf Maßnahmen zur Einsparung von Wasser und zur Schaffung neuen Wohnraums erweitert worden ist. Mit dem letzteren Merkmal soll jede Art von Ausbau- und Anbau erfaßt werden, um Rechtsunsicherheiten bei der bisherigen Gesetzesauslegung auszuräumen (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 12/3254, S. 17). Entsprechend der Duldungspflicht bei Maßnahmen zur Einsparung von Wasser ist auch das Recht zur Mieterhöhung in § 3 I MHRG hierauf erstreckt worden. Gleichzeitig ist § 3 MHRG inhaltlich auf § 541b BGB abgestimmt worden, indem der als Sollvorschrift konzipierte Hinweis auf die bevorstehenden Maßnahmen nebst der voraussichtlichen Höhe der entstehenden Kosten und auf die sich daraus ergebende Mieterhöhung nach § 3 II MHRG weggefallen ist, weil insoweit bereits § 541b II 1 BGB eine zwingende Mitteilungspflicht begründet. Die Beseitigung dieser im einzelnen unterschiedlichen Doppelregelung wird in der Begründung des Regierungsentwurfs als ein Beitrag zur Rechtsvereinfachung hinsichtlich eines markanten Beispiels für den Vorschriftendschungel auf dem Gebiet des Mietrechts gefeiert (BT-Drucksache 12/3254, S. 14). In diesem Zusammenhang steht auch die Änderung des § 3 IV MHRG, der den Zeitpunkt der Mieterhöhung bestimmt und bei einer Verletzung der Mitteilungspflicht weiter hinausschiebt.

*b) Verbesserungsmaßnahmen*

aa) Begriff

Nach § 541b I 1 BGB hat der Mieter grundsätzlich Maßnahmen zur Verbesserung der gemieteten Räume oder sonstiger Teile des Gebäudes, zur Einsparung von Heizenergie oder Wasser oder zur Schaffung neuen Wohnraums zu dulden. Unter dem Begriff der Verbesserungsmaßnahmen sind alle Maßnahmen zu verstehen, durch die objektiv der Substanz- und Gebrauchswert der vermieteten Räume oder sonstiger Teile des Gebäudes erhöht wird, so daß es für den Mieter angenehmer, bequemer, sicherer, gesünder oder weniger arbeitsaufwendig ist, das Haus zu bewohnen (Sternel, Mietrecht, 3. Aufl. 1988, Rz II 309). Entscheidend ist ein objektiver Maßstab, der in dem verbesserten Angebot des Vermieters zum Ausdruck kommt. Die subjektiven Wünsche und Bedürfnisse des Mieters sind hingegen unerheblich, da das Recht des Vermieters, sein Eigentum auch bei fortbestehendem Mietverhältnis zu erhalten und zu modernisieren, grundsätzlich Vorrang genießen soll. Dies ist nicht unproblematisch, da es sich um einen Eingriff in den Vertragsgegenstand handelt, den der Mieter ursprünglich entsprechend seinen Wünschen

und Bedürfnissen ausgewählt hat, über die sich der Vermieter später aber hinwegsetzen kann. Die damit verbundene Einschränkung der Mieterrechte ist indessen der Preis für den Kündigungsschutz.

Zu den Verbesserungsmaßnahmen im weiteren Sinne gehören ferner Maßnahmen zur Einsparung von Heizenergie oder Wasser. Hierbei kommt es wegen des öffentlichen Interesses nicht darauf an, ob für den Mieter der Wohnwert erhöht wird oder ein sonstiger Vorteil entsteht. Vorauszusetzen ist jedoch, daß die Maßnahmen wirtschaftlich vernünftig sind, indem sie den Energieverbrauch spürbar drosseln und deshalb in einem angemessenen Verhältnis zu der mit der Maßnahme verbundenen Mieterhöhung aus § 3 MHRG stehen.

Die dritte Gruppe von Verbesserungsmaßnahmen bildet seit dem Vierten Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (C II 7) die Schaffung neuen Wohnraums durch An- und Ausbauten sowie durch Schließung von Gebäudelücken. Sie ist wegen des besonderen öffentlichen Interesses völlig unabhängig von etwaigen Vorteilen für den duldungspflichtigen Mieter.

Im einzelnen ist zu den baulichen Verbesserungen und zu den energiesparenden Maßnahmen eine Fülle an Entscheidungen der Rechtsprechung ergangen. Sie reicht vom Einbau von Bädern, neuer Elektro- und Wasserinstallation und Kabelanschluß über den Einbau isolierverglaster Fenster und neuer Fußböden bis hin zu Fahrstühlen und zur Verbesserung des Schallschutzes. Ähnliches gilt für energiesparende Maßnahmen durch Modernisierung der Heizung, Warmwasseranlagen oder der Wärmedämmung. Diese Vielzahl an gerichtlichen Entscheidungen zeigt mit aller Deutlichkeit auf, welch hohes Konfliktpotential in der Duldungspflicht des Mieters und vor allem in dem daraus resultierenden einseitigen Recht des Vermieters zur Mieterhöhung angelegt ist.

bb) Duldungspflicht des Mieters

Verbesserungsmaßnahmen in dem dargestellten Sinne hat der Mieter zu dulden, es sei denn, daß die Maßnahme für ihn oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters und anderer Mieter in dem Gebäude nicht zu rechtfertigen ist. Dabei sind nach § 541b I 2 BGB insbesondere die vorzunehmenden Arbeiten, die baulichen Folgen, vorausgegangene Verwendungen des Mieters und die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses zu berücksichtigen.

Die Anwendung dieser Härteklausel setzt eine Interessenabwägung voraus, deren Ergebnis keine Vertragspartei von vornherein mit Sicherheit beurteilen kann, weil sie kaum jemals eine umfassende Kenntnis der in die Beurteilung einfließenden Tatsachen der Gegenseite haben wird und weil die Beurteilung selbst ein rechtlicher Wertungsakt ist, den ein Laie in der Regel nur mit fachlicher Beratung vollziehen kann. Weitere Unsicherheiten kommen hinzu. So steht auf der einen Seite das in § 541b BGB und § 3 MHRG grundsätzlich als förderungswürdig anerkannte Interesse des Vermieters, den von ihm am Markt angebotenen Wohnraum zu verbessern, um wettbewerbsfähig zu bleiben und sein Eigentum bestmöglich zu nutzen. Offengeblieben ist im Gesetz aber die Frage, wie weit die Verbesserungsmaßnahmen gehen dürfen, was insbesondere bei Luxusmodernisierungen nicht nur ein Problem der anschließenden Mieterhöhung ist. Auf seiten des Vermieters sind auch die Interessen anderer Mieter in dem Gebäude zu berücksichtigen. Mit dieser Bestimmung sind ebenfalls erhebliche Unklarheiten verbunden, weil sich das Gesetz nicht dazu äußert, in welcher Weise diese Mieterinteressen festzustellen sind und in die Interessenabwägung einfließen sollen. Nach allerdings umstrittener Auffassung ist davon auszugehen, daß die Mieter eines Hauses keine Rechtsgemeinschaft bilden und deshalb nicht durch Mehrheitsentscheidung eine Duldungspflicht aller Mieter begründen können. Die Einbeziehung der anderen Mieter in die Interessenabwägung kann deshalb nur deren Interesse an der Ausführung der Verbesserungsmaßnahme betreffen, so daß in Grenzfällen das abweichende Interesse eines einzelnen Mieters zurückstehen muß.

Auf der Seite des Mieters, dessen Duldungspflicht zu beurteilen ist, sind nach der nicht abschließenden gesetzlichen Aufzählung insbesondere die vorzunehmenden Arbeiten zu berücksichtigen, d. h. die damit verbundenen Beeinträchtigungen durch Baulärm, Verschmutzung, vorübergehende Ausquartierung, ferner die baulichen Folgen durch Veränderung der Raumeinteilung oder Raumgröße sowie vorausgegangene Verwendungen des Mieters, die zerstört würden oder die eine weitere Maßnahme des Vermieters im Grunde als überflüssig erscheinen lassen. Es liegt auf der Hand, daß alle diese Gesichtspunkte keinen zuverlässigen Beurteilungsmaßstab für die Parteien abgeben und die Rechtsunsicherheit nicht beseitigen. Die Unsicherheit wird dadurch noch vergrößert, daß die Frage einer Härte auch für die Familie des Mieters zu beurteilen ist, ohne daß dieser Kreis ähnlich wie in anderen Bestimmungen des Gesetzes näher bestimmt wird. Da es in der Sache um die Betroffenheit der Bewohner hinsichtlich der Verbesserungsmaßnahme geht, kommt als sachgerechter Anknüpfungspunkt nur die dauerhafte Hausstandszugehörigkeit, nicht aber irgendwelche enger oder weiter zu ziehenden Familienbande in Betracht.

Die meisten Probleme wirft bei der für die Beurteilung einer Härte maßgebenden Interessenabwägung die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses auf. Ob die Verbesserungsmaßnahme für den Mieter zumutbar ist, hängt damit grundsätzlich von der Zumutbarkeit der nachfolgenden Mieterhöhung ab. Die damit mögliche Ausnahme von der Duldungspflicht findet aber in § 541b I 3 BGB sogleich eine Gegenausnahme, weil die Erhöhung des Mietzinses außer Betracht bleibt, wenn die gemieteten Räume oder sonstigen Teile des Gebäudes lediglich in einen Zustand versetzt werden, wie er allgemein üblich ist. Durch diese Regelung soll der Mieter vor Luxusmodernisierungen geschützt werden, ohne daß aber sachgerechte Verbesserungen älterer Wohnungen gehemmt werden (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 9/2079, S. 10). Da die Zumutbarkeit einer Mieterhöhung für den einzelnen Mieter zu bestimmen ist, wird die Grenze indes-

sen nicht erst bei objektiven Luxusmodernisierungen erreicht, sondern kann im Einzelfall sehr viel niedriger liegen. Dies hat zur Folge, daß trotz des Harmonisierungsversuchs in der Begründung zum Regierungsentwurf mit der Ausnahme von der Duldungspflicht bei Unzumutbarkeit der Mieterhöhung und der Gegenausnahme bei Schaffung eines allgemein üblichen Zustands im Grunde doch gegensätzliche Ziele verfolgt werden. Die daraus resultierenden Schwierigkeiten praktischer Rechtsanwendung werden dadurch verstärkt, daß das Gesetz keinen Maßstab für die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Mieterhöhung enthält. Die in § 3 I 1 MHRG vorgesehenen 11 v. H. der aufgewendeten Kosten können jedenfalls keinen Maßstab abgeben, da sie nicht in Beziehung zur gesamten Mietzinsbelastung des Mieters stehen.

Für die Beurteilung der Zumutbarkeit ist die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses ins Verhältnis zu setzen zu dem individuellen Einkommen des Mieters und seiner Familie sowie zu dem Wert, den die Verbesserungsmaßnahme für ihn hat. Schwierigkeiten bereitet mangels gesetzlicher Vorgaben schon die Berechnung des maßgebenden Nettoeinkommens, weil offen ist, welche Belastungen abzuziehen sind. Weiter ist zu bedenken, daß das Einkommen unvorhersehbaren Schwankungen unterliegen kann, so daß eine zumutbare Mietzinserhöhung von heute auf morgen in eine unzumutbare umschlagen kann und umgekehrt. Ein Anspruch auf Wohngeld ist zu berücksichtigen, auch wenn der Mieter ihn nicht geltend macht. Die Praxis neigt dazu, objektive Grenzen für die Belastung des Mieters zu bestimmen und als Obergrenze für eine gerade noch zumutbare Gesamtmietzinsbelastung 25 bis 30 v. H. des monatlichen Nettoeinkommens anzunehmen.

Diese Praxis läuft auf eine Mietpreiskontrolle und damit auf eine Beurteilung der Zulässigkeit von Modernisierungsmaßnahmen hinaus, für die der Gesetzgeber den Parteien und den Gerichten mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der Zumutbarkeit nur einen unvollkommenen und auslegungsbedürftigen Maßstab an die Hand gegeben hat. Es kommt hinzu, daß die notwendige individuelle Beurteilung der Zumutbarkeit nach Maßgabe der Einkommensverhältnisse des jeweiligen Mieters bei einer Verbesserungsmaßnahme, die in einem Mehrfamilienhaus nur einheitlich durchgeführt werden kann, größte Schwierigkeiten aufwirft und letztlich einen Hinderungsgrund abgeben kann, der nicht in jedem Fall durch die Berücksichtigung der Interessen anderer Mieter auf seiten des Vermieters zu überwinden ist.

Der darin liegende Hinderungsgrund bleibt nach der Gegenausnahme des § 541 b I 3 BGB allerdings unberücksichtigt, wenn durch die Verbesserungsmaßnahme lediglich ein allgemein üblicher Zustand geschaffen wird. Sollte die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses unabhängig von der Frage der Luxusmodernisierung für den einzelnen Mieter unzumutbar sein, steht dies seiner Duldungspflicht nicht entgegen, wenn die Wohnung an den „gängigen Standard" angepaßt wird. Diese Formulierung aus der Begründung zum Regierungsentwurf (BT-Drucksache 9/2079, S. 12) ist jedoch ebenso wie das gesetzliche Tatbestandsmerkmal des allgemein üblichen Zustands wenig aussagefähig, auch wenn in der Begründung weiter ausgeführt wird, regionale Unterschiedlichkeiten könnten eine Rolle spielen (Begr. z. RegE a. a. O.). So schwankte die Auslegung zunächst zwischen einem normativen Maßstab wie dem Soll-Zustand nach der Verkehrsauffassung oder dem Standard des sozialen Wohnungsbaus (OLG Karlsruhe WuM 1991, 575) und dem empirischen Maßstab des Ist-Zustandes nach den tatsächlichen Gegebenheiten, der sich schließlich durchsetzte. Insoweit wurde jedoch zunächst sehr restriktiv verfahren, indem als allgemein üblich nur ein solcher Zustand angesehen wurde, den mindestens 90 v. H. aller Wohnungen aufweisen würden (KG NJW 1986, 137). Der BGH hat demgegenüber die Grenzen weiter gezogen und nimmt einen allgemein üblichen Zustand an, wenn er bei mindestens zwei Dritteln der Mieträume in Gebäuden gleichen Alters innerhalb derselben Region angetroffen wird (BGHZ 117, 217). Hinsichtlich der Region stellt der BGH mangels geeigneter anderer Abgrenzungskriterien auf das einzelne Bundesland ab, erkennt dabei aber selbst, daß diese Abgrenzung im Grunde beliebig ist. Das gleiche gilt für die Bildung bestimmter Baualtersklassen. Ebenso haftet der quantitativen Grenze von zwei Dritteln der Mieträume eine gewisse Willkür an, da jede gesetzliche Grundlage für diese Grenze fehlt. Wenn nach dem Ziel des § 541 b BGB unterdurchschnittliche Wohnungsausstattungen auf ein allgemein feststellbares, gängiges Niveau angehoben werden sollen, kann nur die Grenze von 50 v. H. maßgebend sein, weil dort der Durchschnitt liegt. Unverkennbar ergibt sich aber bei jeder Grenzziehung ein Renovierungsrückstand, der zu einem Eingriff in das Eigentum des renovierungswilligen Eigentümers führen kann.

Würde die Formel des BGH auch in den neuen Ländern angewandt, was in der Entscheidung offengeblieben ist, so wäre angesichts des dort vor allem bei Altbauten herrschenden niedrigen Standards zu befürchten, daß Modernisierungen mit entsprechend hohen Mieterhöhungen gegen den Willen der Mieter nicht betrieben werden könnten. Hieran zeigt sich die Fragwürdigkeit der Regelung des § 541 b BGB in besonderer Weise.

cc) Mitteilungspflicht

Der Vermieter hat dem Mieter nach § 541 b II 1 BGB zwei Monate vor dem Beginn der Maßnahme deren Art, Umfang, Beginn und voraussichtliche Dauer sowie die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses schriftlich mitzuteilen. Auch hierfür gibt es eine Ausnahmeklausel in § 541 b II 4 BGB. Die Mitteilungspflicht entfällt bei Maßnahmen, die mit keiner oder nur mit einer unerheblichen Einwirkung auf die vermieteten Räume verbunden sind und zu keiner oder nur zu einer unerheblichen Erhöhung des Mietzinses führen. Wenn die Mitteilung erfolgt, steht dem Mieter nach § 541 b II 2 und 3 BGB ein Recht zur außerordentlichen befristeten Kündigung zu, wobei die Erklärung der Kündigung die Verbesserungsmaßnahme bis zum Ende der Mietzeit unzulässig macht.

Die Duldungspflicht des Mieters wird nur fällig, wenn der Vermieter seine Mitteilungspflicht ordnungsgemäß erfüllt hat. Ein Verstoß kann Schadensersatzansprüche des Mieters aus positiver Foderungsverletzung auslösen und außerdem nach § 3 IV 2 MHRG die Entstehung des Anspruchs auf erhöhten Mietzins hinausschieben (D III 2 c cc). Eine hinsichtlich der Verbesserungsmaßnahme unvollständige Mitteilung kann der Vermieter nur durch Neuvornahme, nicht durch Nachschieben von Angaben heilen (Sternel Rz II 333). Ebenso ist eine erneute Mitteilung erforderlich, wenn sich die Maßnahme verzögert. Die mit einem Verstoß gegen die Mitteilungspflicht verbundenen Sanktionen wiegen um so schwerer, als die Praxis dahin tendiert, die Mitteilungspflicht ganz weit und die Ausnahmeklausel recht eng auszulegen. So sind etwa beim Einbau einer Heizung alle Einzelheiten über Anzahl, Bauart, Heizleistung und Ort der Anbringung der Heizkörper und die voraussichtlichen Heizkosten anzugeben. Darüber hinaus muß der Vermieter die Kosten der Maßnahme aufschlüsseln und auf die betroffenen Wohnungen verteilen, damit der Mieter die auf ihn zukommende Erhöhung des Mietzinses überprüfen kann (LG Berlin WuM 1991, 164; Sternel Rz II 332). Die Ausnahmeklausel wird demgegenüber nur bei ganz unbedeutenden Maßnahmen angenommen und wegen des kumulativ zu erfüllenden Merkmals der nur unerheblichen Erhöhung des Mietzinses schon dann abgelehnt, wenn die Erhöhung des Mietzinses mehr als 5 v. H. beträgt (LG Detmold WuM 1990, 121).

Die Folge dieser Handhabung der Bestimmungen des § 541 b II BGB über die Mitteilungspflicht des Vermieters ist, daß der Duldungspflicht des Mieters gegenüber Verbesserungsmaßnahmen des Vermieters enge Grenzen gezogen werden. Die hohen Anforderungen an den Inhalt der Mitteilung sind zum Schutz des Mieters nicht unbedingt erforderlich, sondern bilden eher eine Fehlerquelle, die den Vermieter daran hindert, sein Eigentum ohne Komplikationen zu modernisieren.

*c) Mieterhöhung*

aa) Bauliche Maßnahmen

Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen durchgeführt, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Heizenergie oder Wasser bewirken (Modernisierung), oder hat er andere bauliche Änderungen auf Grund von Umständen, die er nicht zu vertreten hat, durchgeführt, so kann er nach § 3 I 1 MHRG eine Erhöhung der jährlichen Miete um 11 v. H. der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen. Sind mehrere Wohnungen von der baulichen Änderung betroffen, müssen die Kosten angemessen auf die einzelnen Wohnungen aufgeteilt werden. Werden die Kosten aus öffentlichen Haushalten subventioniert oder ganz bzw. teilweise aus Mieterleistungen gedeckt, entfällt insoweit das Mieterhöhungsrecht, wobei zum Teil recht komplizierte Zinsberechnungen anzustellen sind. Aus dem Zusammenhang mit § 541 b BGB, insbesondere mit der in Abs. 2 geregelten Mitteilungspflicht (D III 2 b cc) folgt, daß das Recht zur Mieterhöhung nur gegeben ist, wenn die Voraussetzungen der Duldungspflicht erfüllt sind, was wiederum von einer ordnungsgemäßen Mitteilung abhängt. Eine Zustimmung des Mieters zu der Verbesserungsmaßnahme ist hingegen nicht erforderlich. Unabhängig von der Duldungspflicht besteht das Mieterhöhungsrecht allerdings auch dann, wenn der Mieter der Maßnahme zugestimmt hat.

Das Gesetz unterscheidet im einzelnen Modernisierungsmaßnahmen und andere, nicht zu vertretende bauliche Änderungen. Zu den Modernisierungsmaßnahmen gehören zunächst bauliche Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen. Dies stimmt im wesentlichen mit dem Begriff der Verbesserungsmaßnahmen im Sinne des § 541 b I 1 BGB überein (D III 2 b aa), setzt jedoch zusätzlich voraus, daß die Erhöhung des Gebrauchswerts nachhaltig ist. Sie muß also von Dauer und eindeutig spürbar sein. Hieraus wird nur selten ein Ergebnis folgen, das sich von § 541 b BGB unterscheidet. Wichtig ist aber, daß die Gebrauchswerterhöhung dem Mieter zugute kommen können muß, auch wenn er sie tatsächlich nicht nutzt. Eine Maßnahme, die allein dem Vermieter Nutzen bringt, fällt nicht unter § 3 MHRG.

Ferner berechtigen bauliche Maßnahmen zu einer Mieterhöhung, wenn sie die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessern. Hierunter sind Maßnahmen zu verstehen, die die Gesamtheit der Wohnungen hinsichtlich von Gemeinschaftseinrichtungen oder das Wohnumfeld mit seinen Gemeinschaftsanlagen wie Kinderspielplätzen und Grünflächen betreffen. Auch insoweit ergibt sich eine Abweichung von § 541 b I 1 BGB, der nur die gemieteten Räume oder sonstige Teile des Gebäudes betrifft. Anscheinend ging der Gesetzgeber davon aus, daß die bauliche Änderung von Außenanlagen zu einer Mieterhöhung berechtigen soll, ohne daß insoweit eine Duldungspflicht des Mieters hinsichtlich der Maßnahme besteht. Dies ist zweifelhaft, weil in aller Regel auch die Außenanlagen mitvermietet sind, denn sonst könnte es bei einer baulichen Änderung kein Recht zur Mieterhöhung geben.

Schließlich fallen unter den Begriff der Modernisierung Maßnahmen zur nachhaltigen Einsparung von Heizenergie oder Wasser. Auch hier besteht im Wortlaut, wohl nicht im Ergebnis, hinsichtlich der Nachhaltigkeit eine Abweichung von § 541 b I 1 BGB. Wegen des öffentlichen Zwecks der Energieeinsparung kommt es auf die Erhöhung des Gebrauchswerts für den Mieter nicht an. Allerdings darf die Einsparung an Energie nicht außer Verhältnis zu der Erhöhung des Mietzinses stehen. Dies schließt unter Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit indessen nicht aus, daß die Mieterhöhung größer ist als die Energieeinsparung (LG Freiburg WuM 1985, 340; Sternel Rz III 779; abl. OLG Karlsruhe WuM 1985, 17 bei 200 v. H.).

Alle Modernisierungsmaßnahmen können mit Instandsetzungen zusammentreffen, die nicht zur Mieterhöhung berechtigen. Die Aufwendungen sind dann notfalls im Wege der Schätzung aufzuteilen,

was wiederum Anlaß zum Streit zwischen den Parteien geben kann.

Außer den Modernisierungsmaßnahmen berechtigen andere bauliche Änderungen zur Erhöhung des Mietzinses, wenn der Vermieter sie nicht zu vertreten hat. Hierbei geht es vor allem um Maßnahmen aufgrund behördlicher Anordnungen wie die Umstellung auf Erdgas, Änderung von Freileitungen in Erdleitungen oder den Einbau von Grenzwertgebern in Öltanks. Auch insoweit kann es im Einzelfall fraglich sein, ob wegen des abweichenden Tatbestandes eine Duldungspflicht des Mieters aus § 541b I 1 BGB besteht und ob sie zur Durchführung der Maßnahme überhaupt erforderlich ist.

Der Vergleich zwischen den Tatbestandsmerkmalen des § 541b I 1 BGB und des § 3 I 1 MHRG zeigt, daß insoweit keine vollkommene Übereinstimmung besteht. Dies ist nicht erforderlich, wenn die Maßnahme wie bei der Schaffung neuen Wohnraums zwar eine Duldungspflicht des Mieters erfordert, aber für ihn nicht zu einer Mieterhöhung führen soll. Die Abweichungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit bestimmter Maßnahmen oder hinsichtlich des Mieterhöhungsrechts ohne klare Grundlage in § 541b I 1 BGB sollten jedoch zwecks Harmonisierung der Vorschriften beseitigt werden.

bb) Erhöhungsbetrag

Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen im Sinne des § 3 I 1 MHRG durchgeführt, so kann er eine Erhöhung der jährlichen Miete um 11 v. H. der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen. Statt dessen kann er den Mietzins im Wege des Vergleichsmieteverfahrens nach Maßgabe entsprechend modernisierten Wohnraums erhöhen, wie es unter der Geltung des Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes von 1971 (C II 3) allein möglich war.

Entschließt sich der Vermieter für die Mieterhöhung nach § 3 MHRG, ist von der jährlichen Miete auszugehen. Schon dieser Begriff ist unklar, weil das Gesetz nicht eindeutig erkennen läßt, ob damit der zwölffache Betrag der letzten vor der Modernisierung gezahlten Monatsmiete gemeint ist oder der Gesamtbetrag der in den zwölf vorhergehenden Monaten gezahlten Miete, was die h. M. annimmt. Berücksichtigungsfähig sind nur die für die Wohnung aufgewendeten Kosten abzüglich der Zuschüsse oder Darlehen Dritter. Unter den aufgewendeten Kosten werden nur die Baukosten verstanden, aber selbst dieser Begriff ist nicht eindeutig, weil zwar Baunebenkosten hinzugerechnet werden, nicht aber Finanzierungskosten. Weitere Zweifel treten auf, wenn die baulichen Änderungen für mehrere Wohnungen durchgeführt worden sind und nach § 3 I 2 MHRG vom Vermieter angemessen auf die einzelnen Wohnungen aufgeteilt werden müssen. Angemessen heißt entsprechend § 315 BGB nach billigem Ermessen. Weitere Maßstäbe zur Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs bietet das Gesetz nicht, so daß eine Aufteilung der Kosten nach der Wohnfläche oder auch nach dem Nutzungswert für die einzelne Wohnung in Betracht kommt. Auf jeden Fall ist in der dem Vermieter obliegenden Aufteilung hinreichend Konfliktstoff für das Verhältnis zu seinen Mietern angelegt.

Das Hauptproblem des Mieterhöhungsrechts aus § 3 MHRG liegt in dem Erhöhungsbetrag von 11 v. H. und der dem einseitigen Erhöhungsrecht zugrunde liegenden Konzeption. Hierbei handelt es sich nicht um ein praktisches, sondern um ein rechtspolitisches Problem.

Das allein an den Baukosten orientierte Erhöhungsrecht ist dem Mietpreisrecht des öffentlich geförderten Wohnungsbaus entlehnt. Die Kosten sollen nach der Gesetzesbegründung entsprechend den Regelungen für preisgebundene Wohnungen auf die Mieter umgelegt werden können, weil Modernisierungen mangels einer Umlegung und Mitfinanzierung durch den Mieter sonst in vielen Fällen erschwert würden. Als Ausgleich würden die Mieter regelmäßig den Vorteil einer Verbesserung des Gebrauchswerts erlangen (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 7/2011, S. 12). Dieses Element der Kostenmiete ist jedoch ein Fremdkörper im System des privaten Mietrechts und steht auch nicht in Einklang mit der Mieterhöhung im Wege des Vergleichsmieteverfahrens, bei dem ein wie auch immer ermittelter Marktpreis die Richtschnur bildet. Es kommt hinzu, daß sich die Regelung in der zeitlichen Geltungsdauer nicht darauf beschränkt, die dem Vermieter entstandenen Kosten abzudecken. Da die Mieterhöhung unbefristet ist, verschafft sie dem Vermieter einen zusätzlichen Gewinn, so daß von einer Mitfinanzierung durch den Mieter kaum die Rede sein kann. Auch wenn davon auszugehen ist, daß die Vermieter in der Praxis nicht immer die Obergrenze von 11 v. H. ausschöpfen, handelt es sich um eine einseitige Belastung der Mieter zwecks Verbesserung des Eigentums der Vermieter. Ob die Erhöhung des Gebrauchswerts für den Mieter einen Ausgleich darstellt, sollte im Grunde der Markt und nicht die aufgewendeten Kosten erweisen. Auch die Annahme, daß die ortsübliche Vergleichsmiete über kurz oder lang den nach § 3 MHRG erhöhten Mietzins übersteigen wird, so daß die unbefristete Geltung der Mieterhöhung nur ein Scheinproblem ist, kann die Fragwürdigkeit der Regelung nicht beseitigen. Die Mieterhöhung nach § 3 MHRG ist auf Dauer absolut sicher. Bei der Vergleichsmiete ist diese Annahme nur unsicher.

cc) Verfahren

Die Probleme setzen sich bei den verfahrensrechtlichen Bestimmungen fort. Der Anspruch auf Mieterhöhung ist vom Vermieter nach § 3 III 1 MHRG durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Mieter geltend zu machen. Es handelt sich um ein einseitiges Gestaltungsrecht zur Änderung des Mietvertrags, das neben dem Kostenelement einen weiteren Fremdkörper im System des privaten Mietrechts darstellt und auch nicht mit dem Vergleichsmieteverfahren in Einklang steht, bei dem der Gesetzgeber am Prinzip der einvernehmlichen, wenn auch notfalls gerichtlich durchsetzbaren Vertragsänderung festgehalten hat.

Nach § 3 III 2 MHRG ist die Erklärung nur wirksam, wenn in ihr die Erhöhung auf Grund der entstandenen Kosten berechnet und entsprechend den Voraussetzungen nach Abs. 1 erläutert wird. Da die Erklärung dem Mieter ermöglichen soll, die Berechtigung der Mieterhöhung nachzuprüfen, werden an die Berechnung und Erläuterung strenge Anforderungen gestellt. Dadurch ergeben sich für den Vermieter erhebliche Fehlerquellen. Ein Verstoß macht die Erklärung unwirksam. Die Unwirksamkeit kann nicht rückwirkend durch Nachholung fehlerfreier Angaben geheilt werden. Vielmehr ist eine neue Erklärung abzugeben, die auf jeden Fall den Eintritt der Mieterhöhung zeitlich verzögert.

Die Erklärung des Vermieters hat nach § 3 IV 1 MHRG die Wirkung, daß von dem Beginn des auf die Erklärung folgenden übernächsten Monats an der erhöhte Mietzins an die Stelle des bisher zu entrichtenden Mietzinses tritt. Da der Anspruch auf Mieterhöhung nach Durchführung der baulichen Änderungen entsteht, kann auch die Erklärung erst nach Abschluß der Arbeiten abgegeben werden. Eine vorherige Erklärung ist unwirksam. In aller Regel wird sich die Abgabe der Erklärung jedoch noch weit über den Abschluß der Arbeiten hinaus verzögern, bis dem Vermieter alle Rechnungen vorliegen und er den Anforderungen des Gesetzes an die Berechnung und Erläuterung gerecht werden kann. Bis zum Eintritt der Mieterhöhung dauert es dann nochmals zwischen knapp zwei und gut einem Monat. Nach § 3 IV 2 MHRG verlängert sich die Frist des S. 1 um sechs Monate, wenn der Vermieter dem Mieter die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses nicht nach § 541 b II 1 BGB mitgeteilt hat oder wenn die tatsächliche Mieterhöhung gegenüber dieser Mitteilung um mehr als 10 v. H. nach oben abweicht.

Damit stellt sich die Frage, ob alle diese Verzögerungen bei der Mieterhöhung zum Schutze des Mieters notwendig sind. Mit dem Abschluß der Bauarbeiten kommt er in den Genuß einer etwaigen Erhöhung des Gebrauchswerts der Mietsache, hat aber die Gegenleistung in Gestalt eines höheren Mietzinses erst sehr viel später zu erbringen. Aufgrund der Mitteilung des Vermieters nach § 541 b II 1 BGB weiß er über die voraussichtliche Dauer der Maßnahme und die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses von Anfang an Bescheid. Es steht deshalb im Grunde nichts entgegen, den Eintritt der Mieterhöhung an den Zeitpunkt zu koppeln, in dem die Arbeiten abgeschlossen sind und damit die Mietsache verbessert ist. Selbst Abweichungen zwischen der mitgeteilten zu erwartenden und der tatsächlichen Mieterhöhung sollten nicht in der undifferenzierten Weise, die § 3 IV 2 MHRG bestimmt, durch einen sechsmonatigen Erhöhungsstopp einseitig zu Lasten des Vermieters gehen, da unvorhersehbare Umstände, deren Beseitigung auch dem Mieter zugute kommen kann, zu der Abweichung von mehr als 10 v. H. geführt haben können.

Insgesamt ist festzustellen, daß die Bestimmungen des § 541 b BGB und des § 3 MHRG einen Komplex betreffen, der bei weitem überreglementiert ist und auch in der Vergangenheit vielfachen Änderungen unterworfen war. Dies verursacht Rechtsunsicherheit und beeinträchtigt die Akzeptanz der Normen bei den Mietvertragsparteien.

### 3. Umlegung von Betriebskosten (§ 4 MHRG)

*a) Vorauszahlungen auf Betriebskosten*

Die Vorschrift des § 4 MHRG betrifft zwei verschiedene Sachverhalte. In Abs. 1 ist bestimmt, daß für Betriebskosten im Sinne des § 27 der Zweiten Berechnungsverordnung (II. BV) Vorauszahlungen nur in angemessener Höhe vereinbart werden dürfen und daß über die Vorauszahlungen jährlich abzurechnen ist. Dies betrifft die in der Praxis inzwischen weitaus überwiegende Zahl der Mietverhältnisse, denen eine Nettomietvereinbarung zugrunde liegt. Allerdings werden in der Praxis nicht immer alle Kosten abgewälzt. Die Abs. 2 bis 4 sind für die Fälle der Vereinbarung eines Bruttomietzinses maßgebend, in denen alle oder ein Teil der Betriebskosten durch den Mietzins abgegolten werden und keine Einzelabrechnung erfolgt. Der durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (C II 7) neu geschaffene Abs. 5 regelt ein einseitiges Bestimmungsrecht des Vermieters für den Verteilungsmaßstab bei bestimmten Betriebskosten und gilt für beide in § 4 MHRG geregelten Arten der Mietzinsvereinbarung.

Durch § 4 I MHRG soll klargestellt werden, daß die Parteien Vorauszahlungen auf die zu erwartenden Betriebskosten vereinbaren können. Wegen der seinerzeit anläßlich steigender Heizölkosten aufgetauchten Zweifel sollten nur angemessene, d. h. an der Höhe der zu erwartenden Betriebskosten ausgerichtete Betriebskosten zulässig sein (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 7/2011, S. 12).

Die Regelung wirft vor allem wegen der hohen Anforderungen der Gerichte an die Abrechnung durch den Vermieter Probleme auf. Der Inhalt der Abrechnungspflicht entspricht dem der Rechenschaftslegung nach § 259 BGB, so daß der Vermieter eine geordnete Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben vorlegen muß, die dem Mieter in allen Einzelheiten eine Nachprüfung ermöglicht. Eine Verletzung der Abrechnungspflicht berechtigt den Mieter, weitere Vorauszahlungen oder die Begleichung einer Restschuld zu verweigern. Die große Zahl gerichtlicher Entscheidungen deutet das hohe Konfliktpotential an, das in dieser Regelung angelegt ist. Klarstellende Bestimmungen des Gesetzgebers könnten hinsichtlich der Abrechnung vielleicht für Rechtsfrieden sorgen.

Sicher ist dies allerdings nicht, wie die ähnlich große Zahl gerichtlicher Auseinandersetzungen um den Begriff der Betriebskosten zeigt, der vom Gesetzgeber immerhin in weitreichenden Einzelheiten in Anlage 3 zu § 27 II. BV geregelt worden ist. Diese Anknüpfung an das öffentliche Mietpreisrecht ist im übrigen unabhängig von der Auslegung der einzelnen Betriebskostenarten für das private Mietrecht nicht sachgerecht. Die abschließende Aufzählung der Anlage 3 enthält u. a. nicht die Verwaltungskosten. Diese Aufwendungen können deshalb nicht auf den Mieter umgelegt werden. Eine zum Nachteil des

Mieters abweichende Vereinbarung ist nach § 10 I MHRG unwirksam. Beim öffentlichen Mietpreisrecht ist die Beschränkung des Betriebskostenbegriffs gerechtfertigt, weil zu den Bewirtschaftungskosten des § 24 II. BV neben den Betriebskosten auch die Verwaltungskosten gehören und nach § 26 II. BV jedenfalls mit einem Höchstbetrag angesetzt werden können, der von Zeit zu Zeit den tatsächlich gestiegenen Kosten angepaßt wird. Im privaten Mietrecht gibt es weder einen ansetzbaren Höchstbetrag für Verwaltungskosten noch dessen Anpassung, so daß der Vermieter diese Aufwendungen mit der Grundmiete auffangen muß, ohne daß ihm insoweit ein Erhöhungsrecht zusteht.

Dieses Beispiel zeigt wie schon bei der kostenorientierten Mieterhöhung nach § 3 MHRG (D III 2c bb) die unselige Verquickung von privatem und öffentlichem Mietrecht. Für das private Mietrecht ist es allein sachgerecht, den Parteien die Entscheidung darüber zu überlassen, welche Aufwendungen der Mieter bei einer Nettomietvereinbarung neben den Grundmiete gesondert übernimmt.

*b) Umlegung der Betriebskosten bei Bruttomietvereinbarung*

Das Konzept des BGB geht davon aus, daß mit dem vertraglich fest bestimmten Mietzins sämtliche Betriebskosten unabhängig von ihrer tatsächlich entstandenen Höhe abgegolten sind. Demgegenüber ist der Vermieter nach § 4 II MHRG in einem solchen Fall der Bruttomiete oder auch der Teilinklusivmiete berechtigt, Erhöhungen der Betriebskosten durch schriftliche Erklärung anteilig auf den Mieter umzulegen. Die Erklärung ist nur wirksam, wenn in ihr der Grund für die Umlage bezeichnet und erläutert wird. In § 4 III MHRG ist der Zeitpunkt für den Eintritt der Mieterhöhung geregelt, die unter bestimmten Umständen auch rückwirkend zulässig ist. In § 4 IV MHRG ist vorgeschrieben, daß der Mietzins bei einer Ermäßigung der Betriebskosten entsprechend herabzusetzen ist. Hierbei ist der Gesamtbetrag der Betriebskosten im Vergleich zur bisherigen Höhe maßgebend, nicht eine einzelne Betriebskostenart.

Die Regelung geht auf Art. 1 § 3 VI WKSchG I zurück. Der Gesetzgeber sah das Vergleichsmieteverfahren für die Fälle als unzulänglich an, in denen im Laufe der Mietzeit Betriebskostensteigerungen eintreten. Bei solchen Änderungen der Kostensituation, die schwer kalkulierbar sind und sich regelmäßig außerhalb der Einflußsphäre des Vermieters abspielen, wurde es für billig gehalten, dem Vermieter eine einfache und praktikable Möglichkeit an die Hand zu geben, die Kostenbelastung weiterzugeben. Dabei sei es gleichgültig, ob die Kosten gesondert ausgewiesen oder in einer pauschalen Mietsumme enthalten seien (Ausschußbericht, BT-Drucksache VI/2421, S. 4).

Diese Gleichstellung von Netto- und Bruttomietzins ist jedoch fehlerhaft, was sich deutlich an der Neufassung in § 4 I MHRG zeigt. Bei einer Nettomietvereinbarung mit gesondertem Ausweis der Betriebskosten und Abrechnungspflicht bedarf es keines Mieterhöhungsrechts des Vermieters, da eine Steigerung der Betriebskosten ohne weiteres in die Abrechnung eingeht, so daß der Mieter immer mit den tatsächlich entstandenen Betriebskosten belastet wird. Auch für die Übernahme einer völlig neuen Betriebskostenart kann der Vertrag Vorsorge treffen. Das Mieterhöhungsrecht ist deshalb nur für die Fälle einer Bruttomietvereinbarung entscheidend, die in der Praxis ständig weniger werden.

Diese Form der kostenabhängigen Erhöhung des Mietzinses ist ebenso wie bei den Modernisierungsmaßnahmen nach § 3 MHRG (D III 2 c bb) ein systemwidriges Element im privaten Mietrecht. Die im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Annahme, mehrere kurzzeitig aufeinanderfolgende Kostenerhöhungen müßten ohne zeitlichen Aufschub auf den Mieter abgewälzt werden können (Ausschußbericht, BT-Drucksache VI/2421, S. 4), überschätzt die tatsächliche Häufigkeit dieser Fälle und wird auch der Bedeutung einer Bruttomietvereinbarung nicht gerecht, mit der nach den allgemeinen Regeln des Vertragsrechts alle Nebenkosten abgegolten sind, so daß der Vermieter das Risiko einer Kostensteigerung trägt, während den Mieter das Risiko einer Kostensenkung trifft.

**4. Umlegung von Kapitalkosten (§ 5 MHRG)**

Nach § 5 I MHRG ist der Vermieter berechtigt, Erhöhungen der Kapitalkosten, die infolge einer Erhöhung des Zinssatzes gegenüber dem Zeitpunkt der Begründung des Mietverhältnisses aus einem dinglich gesicherten Darlehen fällig werden, durch schriftliche Erklärung anteilig auf den Mieter umzulegen, wenn die Erhöhung auf Umständen beruht, die der Vermieter nicht zu vertreten hat und das Darlehen der Finanzierung des Neubaues, des Wiederaufbaues, der Wiederherstellung, des Ausbaues, der Erweiterung oder des Erwerbs des Gebäudes oder des Wohnraums oder von baulichen Maßnahmen im Sinne des § 3 I MHRG gedient hat. Die Erhöhung des Mietzinses ist nach § 5 II MHRG durch einseitige, schriftliche Gestaltungserklärung geltend zu machen. Sie muß den Grund für die Umlage bezeichnen und erläutern. Sinken die Kapitalkosten durch Ermäßigung des Zinssatzes, so führt dies nach § 5 III MHRG anders als nach § 4 IV MHRG bei den Betriebskosten nur dann zur Herabsetzung des Mietzinses, wenn der Vermieter zuvor den Mietzins wegen gestiegener Kapitalkosten erhöht hat.

Die Regelung ist durch das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1974 (C II 3) in einer Zeit der Hochzinspolitik geschaffen worden, ohne daß vorhergesehen wurde, welche Ausmaße die Zinssteigerungen in den folgenden Jahren noch annehmen würden. Sie bezweckt, in Anlehnung an die für den preisgebundenen Wohnraum maßgebenden Vorschriften die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes bei starken Bewegungen auf dem Kapitalmarkt durch eine Umlegung erhöhter Kapitalkosten auf die Mieter zu wahren (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 7/2011, S. 13). Dies wurde auch für den freien Wohnungsmarkt als ein Gebot der Gerechtigkeit angesehen, weil in § 10 WoBindG eine ähnliche Regelung zur

einseitigen Mieterhöhung bei preisgebundenem Wohnraum besteht, wenn sich wegen gestiegener Kapitalkosten die maßgebende Kostenmiete erhöht hat (Ausschußbericht, BT-Drucksache 7/2638, S. 4).

Der Inhalt und die Entstehungsgeschichte der Regelung zeigen mit der deutlichen Anlehnung an die Vorschriften über preisgebundenen Wohnraum, die im ursprünglichen Gesetzentwurf durch wörtliche Bezugnahme auf Bestimmungen des öffentlichen Mietpreisrechts noch enger war (BT-Drucksache 7/2011, S. 6), daß es sich ebenso wie bei Modernisierungsmaßnahmen nach § 3 MHRG (D III 2c bb) und Betriebskostensteigerungen nach § 4 II MHRG (D III 3b) um ein systemwidriges Element im privaten Mietrecht handelt. Das System des privaten Mietrechts geht davon aus, daß die Parteien einen Mietzins vereinbaren, aus dem der Vermieter sämtliche Unkosten bestreiten und darüber hinaus einen Gewinn erzielen kann, wenn die Marktverhältnisse dies zulassen. Bei einem fest vereinbarten Mietzins gehen Kostensteigerungen zu Lasten des Vermieters, während Einsparungen seinen Gewinn vergrößern.

Dieses System wird durch § 5 MHRG durchbrochen, weil Kostensteigerungen zu Lasten des Mieters gehen und dem Vermieter dadurch nahezu jedes Risiko abgenommen wird. Die Regelung begünstigt einseitig den Vermieter und ist deshalb unausgewogen, weil sie eine Erhöhung der Miete bei einer Steigerung des Zinssatzes gegenüber dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zwar zuläßt, bei einer Senkung des Zinssatzes gegenüber diesem Zeitpunkt aber keine Ermäßigung der Miete zugunsten des Mieters vorschreibt. Zu einer Ermäßigung ist der Vermieter nur verpflichtet, wenn und soweit er vorher von einem Erhöhungsrecht Gebrauch gemacht hat. Der Gewinn aus einer Senkung des im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses maßgebenden Zinssatzes kommt also allein dem Vermieter zugute. Hierbei ist weiter zu bedenken, daß die Finanzierungskosten zwar die Kalkulation des Vermieters beeinflussen, daß sie ihn aber keineswegs zur Einhaltung einer Obergrenze bei der Vereinbarung eines Mietzinses veranlassen, wenn der Markt mehr hergibt. Dies bleibt im Einzelfall nicht ohne Einfluß auf das Finanzierungsverhalten. Der Vermieter kann ein kurzfristiges Baudarlehen mit einem verhältnismäßig niedrigen Zinssatz oder mit einem variablen Zinssatz aufnehmen, weil das Risiko einer Steigerung des Zinssatzes oder einer späteren Umfinanzierung mit einem höheren Zinssatz allein den Mieter trifft. Ein langfristiges Darlehen mit einem höheren festen Zinssatz aufzunehmen, kann demgegenüber für den Vermieter uninteressant sein. Ein vorsichtig und solide kalkulierender Vermieter wird sich von solchen Überlegungen zwar nicht leiten lassen und eher das längerfristige Darlehen mit dem höheren Zinssatz wählen. Immerhin öffnet § 5 MHRG auch einem unsoliden Finanzierungsverhalten zu Lasten des Mieters Tür und Tor. Selbst bei den heute überwiegend gebräuchlichen Darlehenslaufzeiten von zehn Jahren wird sich häufig die Notwendigkeit einer Umfinanzierung ergeben, die dann bei einem höheren Zinssatz den Mieter belastet. Dies mag mit einem Wandel in den Finanzierungsgewohnheiten seit Beginn der siebziger Jahre und vor allem mit den Refinanzierungsmöglichkeiten der Hypothekenbanken zusammenhängen. Ein weiterer Zusammenhang besteht möglicherweise mit den 1974 einsetzenden Einschränkungen der Bausparförderung. Bauspardarlehen mit einem festen Zinssatz werfen die mit § 5 MHRG verbundenen Probleme nicht auf.

Welch sozialen Zündstoff diese Regelung in sich birgt, zeigte sich vor allem Anfang der achtziger Jahre, als etwa der Zinssatz für ein Baudarlehen von 6,75 v.H. auf 15 v.H. gestiegen war und sich der Mietzins in manchen Fällen verdoppelte (SZ vom 16. September 1981, Nr. 212, S. 17). Die gleichen Folgen können in Zukunft bei etwaigen Zinssteigerungen wieder auftreten, nachdem der Zinssatz für Baudarlehen im Jahre 1994 ähnlich niedrig war.

Die Systemwidrigkeit und die unausgewogenen sowie unsozialen Folgen des § 5 MHRG stellen die Regelung in Frage.

### 5. Staffelmiete (§ 10 II MHRG)

In § 10 I MHRG ist bestimmt, daß Vereinbarungen, die zum Nachteil des Mieters von den Vorschriften der §§ 1 bis 9 MHRG abweichen, grundsätzlich unwirksam sind. Hiervon abweichend kann der Mietzins nach § 10 II MHRG für bestimmte Zeiträume in unterschiedlicher Höhe schriftlich vereinbart werden. Die Vereinbarung eines gestaffelten Mietzinses darf nur einen Zeitraum bis zu jeweils zehn Jahren umfassen. Während dieser Zeit ist eine Erhöhung des Mietzinses im Wege des Vergleichsmieteverfahrens, wegen Modernisierungsmaßnahmen und wegen Kapitalkostensteigerung ausgeschlossen. Der Mietzins muß jeweils mindestens ein Jahr unverändert bleiben. Der jeweilige Mietzins oder die jeweilige Erhöhung muß betragsmäßig ausgewiesen sein, also nicht nur in Prozenten. Das Kündigungsrecht des Mieters kann höchstens auf vier Jahre seit Abschluß der Vereinbarung beschränkt werden.

Die Regelung ist durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982 (C II 5) eingefügt und durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (C II 7) mit der Klarstellung versehen worden, daß der betragsmäßige Ausweis der jeweiligen Erhöhung genügt und nicht unbedingt der jeweilige Gesamtmietzins angegeben werden muß, was vorher streitig war. Die Zulassung der Staffelmiete sollte Investitionsentscheidungen erleichtern. Der Gesetzgeber ging davon aus, daß die Vereinbarung einer Staffelmiete im Interesse beider Vertragsparteien liege, weil sie die wirtschaftliche Entwicklung des Mietverhältnisses besser übersehen könnten. Der Vermieter könne bereits bei Vertragsabschluß mit bestimmten Steigerungen der Mieteinnahmen rechnen, ohne die Unsicherheiten des Vergleichsmieteverfahrens befürchten zu müssen, während der Mieter schon im voraus Höhe und Zeitpunkt der künftigen Mieterhöhung beurteilen könne, wobei ihm im allgemeinen die Kündigung offenstehe, wenn ihm der erreichte Staffelsatz zu hoch erscheine und auf dem Markt Wohnraum zu besseren Bedingungen erhältlich sei (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucksache 9/2079, S. 9, 18).

Schon diese in sich unstimmige Gesetzesbegründung zeigt, daß von einer sicheren Kalkulation des Vermieters keine Rede sein kann, wenn es dem Mieter jederzeit oder bei einer zulässigen Beschränkung des Kündigungsrechts nach höchstens vier Jahren möglich ist, sich den Mietsteigerungen unter Einhaltung der Kündigungsfrist zu entziehen. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, daß Mieter durch die mit der Wohnungssuche verbundenen Nöte und durch einen niedrigen Anfangsmietzins verleitet werden, eine Wohnung anzumieten, die sie langfristig nicht mehr bezahlen können mit der Folge, daß sie einen teuren Umzug auf sich nehmen müssen oder gar einem Räumungsprozeß nach einer Kündigung wegen Zahlungsverzugs ausgesetzt werden.

Die Regelung ist in der Praxis von Anfang an zwiespältig beurteilt worden. Diese Beurteilung scheint sich bis heute gehalten zu haben. In der Begründung zum Entwurf eines Vierten Mietrechtsänderungsgesetzes wird eingeräumt, daß die Möglichkeit der Vereinbarung von Staffelmieten nur sehr begrenzte Bedeutung erlangt hat (BT-Drucksache 12/3254, S. 8). In der Praxis wird dies jedoch bestritten. Die Staffelmiete stellt eine vom Gesetzgeber selbst angebotene Umgehung des Vergleichsmieteverfahrens dar. Da auch keine nennenswerten Erfolge bei der Erleichterung von Investitionsentscheidungen bekanntgeworden sind, könnte im Grunde auf die Regelung verzichtet werden. Andererseits eröffnet sie den Parteien einen größeren vertraglichen Gestaltungsspielraum, so daß unter dem Zeichen der Vertragsfreiheit mehr für ihre Beibehaltung spricht.

### 6. Indexmiete (§ 10 a MHRG)

Die neueste vom Gesetzgeber angebotene Form, den Zwängen des Vergleichsmieteverfahrens auszuweichen, ist die Indexmiete. Nach § 10 a MHRG kann abweichend von § 10 I MHRG schriftlich vereinbart werden, daß die weitere Entwicklung des Mietzinses durch den Preis von anderen Gütern oder Leistungen bestimmt werden soll. Damit bestimmt das Gesetz zugleich den Begriff der Mietanpassungsvereinbarung. Die Vereinbarung ist nur wirksam, wenn die Genehmigung nach § 3 des Währungsgesetzes oder entsprechenden währungsrechtlichen Vorschriften erteilt wird. Dies setzt nach den Genehmigungsgrundsätzen der Deutschen Bundesbank von 1978 u. a. voraus, daß der Vermieter den Vertrag vor Ablauf von zehn Jahren nicht ordentlich kündigen darf und daß die Veränderung der Miethöhe von der Entwicklung der Verbraucherpreise, einem Lebenshaltungskostenindex, abhängig sein soll. Während der Geltungsdauer einer Mietanpassungsvereinbarung muß der Mietzins jeweils mindestens ein Jahr unverändert bleiben, von Erhöhungen nach § 3 MHRG, die nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind, und § 4 MHRG abgesehen. Nach den §§ 2 und 5 MHRG kann der Mietzins nicht erhöht werden. Wichtig ist, daß sich der Mietzins bei einer Mietanpassungsvereinbarung nicht automatisch erhöht, sondern daß es hierzu einer schriftlichen Erklärung bedarf, die auch die Änderung der nach der Mietanpassungsvereinbarung maßgebenden Preise nennt. Hierdurch soll es dem Mieter erspart bleiben, die Entwicklung des gewählten Indexes mitzuverfolgen, weil ihm dies nicht zuzumuten sei. An den zur Zeit eher theoretischen Fall, daß der Index sinkt, so daß es wegen der daraus folgenden Senkung des Mietzinses durchaus im Interesse des Mieters liegen kann, den Index zu verfolgen, hat der Gesetzgeber nicht gedacht. Er geht wohl davon aus, daß der Vermieter, der ohnehin ständig auf der Lauer liegt, den Mieter auch hierauf aufmerksam machen wird. Die Mietänderung tritt zum Beginn des auf die Erklärung folgenden übernächsten Monats in Kraft. Dies soll dem Mieter ermöglichen, die Mietzinszahlungen termingerecht zu erhöhen, insbesondere Daueraufträge umzustellen (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 12/3254, S. 15).

Die Regelung ist durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (C II 7) in das Gesetz aufgenommen worden. In der Gesetzesbegründung wird eingeräumt, daß die gesetzlichen Erhöhungsvorschriften in der Praxis für beide Seiten schwer handhabbar sind. Empirische Erhebungen würden zeigen, daß Mieter weit überwiegend auch Mieterhöhungserklärungen akzeptierten, die nicht den Anforderungen des § 2 MHRG entsprächen. Auf der anderen Seite hätten vor allem private Vermieter mit kleineren Wohnungsbeständen erhebliche Schwierigkeiten, Mieterhöhungsverlangen entsprechend den gesetzlichen Anforderungen zu begründen. Für beide Vertragsteile bestehe daher neben dem Vergleichsmieteverfahren ein Bedürfnis für die Zulassung vertraglicher Mietanpassungsregelungen, wie sie bis zum Erlaß des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes von 1974 im Rahmen des währungsrechtlich Zulässigen erlaubt gewesen seien. Da auch die Vereinbarung von Staffelmieten nur sehr begrenzte Bedeutung erlangt habe, sollte das mietrechtliche Verbot vertraglicher Mieterhöhungsregelungen jedenfalls für die Klauseln gelockert werden, die einer währungsrechtlichen Kontrolle unterliegen (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 12/3254, S. 8).

Ob der Zulassung vertraglicher Mietanpassungsvereinbarungen in der Praxis ein größerer Erfolg beschieden sein wird als der Staffelmiete, bleibt abzuwarten. Immerhin ist die Regelung anders als seinerzeit die Staffelmiete sowohl von seiten der Mieter- als auch der Vermieterverbände begrüßt worden. Bemerkenswert ist an der Entstehungsgeschichte, daß der Gesetzgeber trotz der ausdrücklich erwähnten Erkenntnis aller Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten des Vergleichsmieteverfahrens nicht dort mit durchgreifenden Verbesserungen ansetzt, sondern immer wieder nach neuen Auswegen sucht. Mietanpassungsvereinbarungen mögen sich bei Geschäftsraummietverträgen bewährt haben, dienen dort aber auch den Interessen beider Parteien, weil die Verträge in der Regel eine beiderseitige langfristige Bindung vorsehen. Bei der Wohnraummiete ist eine solche Befristung nicht unbedingt im Interesse des Mieters, so daß sich die Bindung wegen der währungsrechtlichen Genehmigungsgrundsätze einseitig auf den Vermieter beschränkt.

Von den Einzelregelungen soll nur auf den Zeitpunkt des Eintritts der Mietänderung nach § 10 a III MHRG

eingegangen werden, weil sich hier eine deutliche Parallele zu § 2 IV MHRG zeigt. Zu begrüßen ist, daß die Mieterhöhung nicht automatisch eintritt, sondern von einer schriftlichen Erklärung des Vermieters abhängt. Dies dient der Rechtssicherheit. Fragwürdig ist aber, daß die Erhöhung erst zum Beginn des auf die Erklärung folgenden übernächsten Monats eintreten soll. Die Gesetzesbegründung, dem Mieter solle ermöglicht werden, seine Mietzinszahlungen termingerecht zu erhöhen, insbesondere Daueraufträge umzustellen (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 12/3254, S. 15), ist nur ein Vorwand, um dem Vermieter den erhöhten Mietzins noch mehr als einen Monat, im Extremfall knapp zwei Monate vorzuenthalten, obwohl die Voraussetzungen für die Erhöhung längst erfüllt sind.

### 7. Vereinbarte Mieterhöhung (§ 10 I MHRG)

Die im Hinblick auf das Prinzip der Vertragsfreiheit wichtigste Bestimmung findet sich in § 10 I MHRG. Hiernach sind Vereinbarungen, die zum Nachteil des Mieters von den Vorschriften der §§ 1 bis 9 MHRG abweichen, zulässig, wenn der Mieter während des Bestehens des Mietverhältnisses einer Mieterhöhung um einen bestimmten Betrag zugestimmt hat.

Die Regelung ermöglicht es den Parteien, unabhängig von den verfahrensrechtlichen Voraussetzungen und materiell-rechtlichen Grenzen der §§ 2 und 3 MHRG und selbst noch innerhalb eines nach diesen Vorschriften eingeleiteten förmlichen Verfahrens eine Mieterhöhung zu vereinbaren. Unverkennbar besteht dabei zwar die Gefahr, daß sich der Mieter auf unbegründete oder überzogene Mieterhöhungsverlangen einläßt oder daß er einfach vom Vermieter „überfahren" wird. Diese Bedenken müssen jedoch im allgemeinen zurückstehen, da es nicht Aufgabe der Rechtsordnung ist, mündige Bürger vor sich selbst zu schützen. Die Rechtsordnung hat erst einzugreifen, wenn der Vermieter bei solchen Vertragsänderungen die Grenzen des Zulässigen, etwa durch arglistige Täuschung oder Forderung eines gesetzlich unzulässigen Mietzinses, überschreitet.

### 8. Ausnahmetatbestände (§ 10 III MHRG)

In § 10 III MHRG sind Ausnahmetatbestände bestimmt, für die die Vorschriften der §§ 1 bis 9 MHRG kraft Gesetzes nicht gelten. Diese Ausnahmen entsprechen zum Teil den in § 564 b VII BGB enthaltenen Ausnahmen vom Kündigungsschutz, so für Mietverhältnisse über Wohnraum zu nur vorübergehendem Gebrauch, über den überwiegend möblierten Wohnraum innerhalb der Vermieterwohnung und über Wohnraum, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist. Die Parteien können deshalb Mieterhöhungen nach den allgemeinen Regeln des Vertragsrechts durchsetzen, notfalls mit Hilfe der Änderungskündigung. Die Gründe für die Ausnahme von den Bestimmungen des Mieterhöhungsverfahrens sind die gleichen wie beim Kündigungsschutz (D II 1 g bb). Insoweit besteht für das Mieterhöhungsverfahren kein Reformbedarf.

Die Ausnahme des preisgebundenen Wohnraums von den Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe ist bedingt durch die Geltung der Vorschriften des öffentlichen Mietpreisrechts.

Abweichend von § 564 b VII Nr. 4 und 5 BGB unterliegen die dort vom Kündigungsschutz ausgenommenen Mietverhältnisse über Wohnraum in Ferienhäusern und Ferienwohnungen in Ferienhausgebieten sowie über Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts zur Versorgung von Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlicher Personen angemietet hat, den Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe. Darin liegt im Grunde eine mangelhafte Abstimmung mit den Vorschriften des BGB, weil hiernach die Kündigung ohne berechtigtes Interesse und ohne Eingreifen der Sozialklausel möglich ist, während die Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung wegen der Geltung des § 1 S. 1 MHRG ausgeschlossen ist. Dies kann zur Folge haben, daß ein Vermieter, der eine Mieterhöhung wünscht, statt des schwerfälligen Mieterhöhungsverfahrens nach § 2 MHRG eher die Kündigung zwecks Räumung wählt und den höheren Mietpreis dann mit einem neuen Mieter vereinbart. Dies läuft den Interessen des Vormieters grob zuwider. Zu bedenken ist auch, daß die mit der Ausnahme vom Kündigungsschutz geförderte Bereitschaft von Vermietern, derartigen Wohnraum dem Markt zuzuführen, durch eine entsprechende Ausnahme beim Mieterhöhungsverfahren verstärkt werden könnte.

## IV. Mietrecht im öffentlich geförderten Wohnungsbau und anderen belegungsgebundenen Beständen

### 1. Grundlagen

Das Mietrecht im öffentlich geförderten Wohnungsbau und in anderen belegungsgebundenen Beständen ist in erster Linie Mietpreisrecht nebst den dazugehörigen Vorschriften für die Ermittlung des zulässigen Mietzinses. Die Parteien sind in ihrer Mietzinsvereinbarung insoweit nicht frei, als die Kostenmiete nach § 8 I WoBindG die Obergrenze bildet (D I 2 c). Nach dieser Vorschrift darf der Verfügungsberechtigte die Wohnung nicht gegen ein höheres Entgelt zum Gebrauch überlassen, als zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlich ist. Die Kostenmiete ist nach den Bestimmungen der Zweiten Berechnungsverordnung und der Neubaumietenverordnung (NMV) zu ermitteln. Auf das komplizierte Regelwerk dieser Verordnungen soll hier nicht weiter eingegangen werden. Der Umgang mit diesen Verordnungen hat sich in der Praxis im Laufe der jahrzehntelangen Geltung eingespielt. Dennoch ist festzuhalten, daß die Bestimmungen immer wieder den Anlaß für fehlerhafte Ermittlungen der Kostenmiete bilden, was wiederum einen Preisverstoß zur Folge hat. Dies gilt nicht nur für die erstmalige Ermittlung der Kostenmiete, sondern auch für spätere Änderungen und das daran anschließende Mieterhöhungsverfahren. Neben der Preisbindung ist der Vermieter in der Auswahl der Mieter beschränkt, da er die Wohnung nach § 4 WoBindG nur einem durch

eine Bescheinigung der zuständigen Stelle ausgewiesenen Wohnberechtigten überlassen darf. Darüber hinaus wird der Zweck der öffentlichen „Förderung des Baus von Wohnungen für die breiten Schichten des Volkes", wie es in § 6 I 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (II. WoBauG) heißt, dadurch gesichert, daß die Wohnung nach § 12 WoBindG ohne Genehmigung der zuständigen Stelle nicht anderen als Wohnzwecken zugeführt und auch nicht durch bauliche Maßnahmen derart verändert werden darf, daß sie für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist.

Alle diese Beschränkungen des Vermieters in seiner Verfügungsbefugnis können bei einem Verstoß durch öffentlich-rechtliche Sanktionen geahndet werden (vgl. im einzelnen Sternel Rdn. III 870). Verwaltungsakte der zuständigen Stelle sind im Wege des Verwaltungszwangs, etwa mit Zwangsgeldern, durchsetzbar. Schuldhafte Verstöße gegen die Preisbindung, die Belegungsbindung und gegen das Zweckentfremdungsverbot können nach § 25 I WoBindG mit sog. Strafgeldern bis zu 10 DM pro qm Wohnfläche der betroffenen Wohnung monatlich verfolgt werden und dem Gläubiger der öffentlichen Mittel nach § 25 II WoBindG ein vorzeitiges Kündigungsrecht einräumen, ohne daß hierdurch die Wohnung aber aus der Preisbindung fallen würde oder bei einer teureren Umschuldung eine Mieterhöhung gerechtfertigt wäre. Außerdem stellen die Verstöße nach § 26 WoBindG Ordnungswidrigkeiten dar, die im einzelnen mit unterschiedlichen Geldbußen belegt werden können. Die Geldbuße kann bei einem Verstoß gegen das Zweckentfremdungsverbot sowie bei einem vorsätzlichen oder leichtfertigen Verstoß gegen die Preisbindung bis zu 100 000 DM betragen.

Der Mieter kann die Einhaltung der zulässigen Miete dadurch überprüfen, daß er nach § 8 IV WoBindG und § 29 NMV Auskunft über die Ermittlung und Zusammensetzung der Kostenmiete und Einsicht in die Wirtschaftlichkeitsberechnung und sonstige Unterlagen verlangt, die eine Berechnung der Miete ermöglichen. Soweit das vereinbarte Entgelt die Kostenmiete übersteigt und deshalb unwirksam ist, hat der Vermieter die Leistung nach § 8 II WoBindG zurückzuerstatten und vom Empfang an zu verzinsen.

Es zeigt sich, daß zur Einhaltung der verschiedenen Bindungen des Vermieters ein umfassender Sanktionsapparat öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Art entwickelt worden ist, der einen entsprechenden Verwaltungsaufwand nach sich zieht.

### 2. Überlassung an Wohnberechtigte (§§ 4 ff. WoBindG)

Nach § 4 II WoBindG darf der Verfügungsberechtigte die Wohnung einem Wohnungssuchenden nur zum Gebrauch überlassen, wenn dieser ihm vor der Überlassung eine Bescheinigung über die Wohnberechtigung im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau übergibt und wenn die in der Bescheinigung angegebene Wohnungsgröße nicht überschritten wird. Eine solche Bescheinigung braucht nicht übergeben zu werden, wenn nach § 4 IV WoBindG die Gemeinde wegen der Mittelvergabe das Recht hat, Wohnungssuchende zur Auswahl zu benennen, oder wenn nach § 4 V WoBindG wegen der Gewährung von Wohnungsfürsorgemitteln ein Besetzungsrecht der für die Mittelvergabe zuständigen Stelle besteht. In diesen Fällen ist die Freiheit des Vermieters beim Abschluß eines Mietvertrags also noch weiter eingeschränkt. Das gleiche gilt in den nach § 5 a WoBindG von den Landesregierungen durch Rechtsverordnungen bestimmten Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf, in denen der Verfügungsberechtigte eine frei- oder bezugsfertig werdende Wohnung nur einem von der zuständigen Stelle benannten Wohnungssuchenden zum Gebrauch überlassen darf. Hierbei sind mindestens drei Wohnungssuchende zur Auswahl zu benennen.

Die Bescheinigung über die Wohnberechtigung ist nach § 5 I 1 WoBindG einem Wohnungssuchenden auf Antrag von der zuständigen Stelle zu erteilen, wenn das Gesamteinkommen die sich aus § 25 I II. WoBauG ergebende Einkommensgrenze nicht übersteigt. Diese Grenze ist in der Vergangenheit in längeren Abständen mehrfach angehoben worden und beträgt seit dem Wohnungsbauförderungsgesetz von 1994 für einen Einpersonenhaushalt 23 000 DM, für einen Zweipersonenhaushalt 33 400 DM zuzüglich 8 000 DM für jeden weiteren zur Familie rechnenden Angehörigen. Für bestimmte Personengruppen sind nach § 25 d II. WoBauG Freibeträge abzusetzen. Der Begriff des Jahreseinkommens wird in § 25 a II. WoBauG mit einer Fülle von Einzelregelungen bestimmt. In Ausnahmefällen kann die Bescheinigung nach § 5 I 2 WoBindG trotz Überschreitens der Einkommensgrenze erteilt werden. Nach § 5 III WoBindG ist bei Ausstellung der Bescheinigung aufgrund der Höhe des Einkommens danach zu unterscheiden, ob der Wohnungssuchende auch zum Bezug einer Wohnung berechtigt ist, für die die öffentlichen Mittel erstmalig vor dem 1. Januar 1966 bewilligt worden sind und die deshalb besonders preiswert ist.

Schon dieser kurze Überblick macht deutlich, welcher Verwaltungsaufwand allein mit der Feststellung der Wohnberechtigung verbunden ist.

### 3. Mietpreisbindung und Mieterhöhung (§§ 8 ff. WoBindG)

a) Der Vermieter ist nach § 8 I WoBindG bei der Vereinbarung des Mietpreises an die Kostenmiete als Obergrenze gebunden. Die Kostenmiete soll den Ausschluß spekulativer Gewinne bei der Vermietung sichern und ermöglichen, daß Subventionen des Staates über den Vermieter an den Mieter weitergegeben werden (Sternel Rdn. III 887). Sie wird aufgrund einer nach § 2 II. BV aufzustellenden Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelt. Diese Berechnung wird vom sog. Einfrierungsgrundsatz oder Erstarrungsprinzip beherrscht, nach dem die Kostenansätze gem. § 4 a II. BV grundsätzlich in eine spätere Berechnung zu übernehmen sind und damit unverändert bleiben, soweit nicht eine der in der Bestimmung genannten Ausnahmen vorliegt. Die Wirtschaft-

lichkeitsberechnung, in der die laufenden Aufwendungen für das Gebäude oder die Wirtschaftseinheit mehrerer Gebäude den Erträgen gegenüberzustellen sind, muß von der Bewilligungsstelle nach § 72 II. WoBauG genehmigt werden. Aus der Wirtschaftlichkeitsberechnung ergibt sich die Durchschnittsmiete. Auf der Grundlage der Durchschnittsmiete hat der Vermieter nach § 8 a V WoBindG und § 3 III NMV die Einzelmieten der Wohnungen nach deren Wohnfläche zu berechnen und dabei selbstverantwortlich den unterschiedlichen Wohnwert der Wohnungen, insbesondere Lage, Ausstattung und Zuschnitt, zu berücksichtigen. Der Durchschnitt der Einzelmieten muß der Durchschnittsmiete entsprechen.

Die Bestimmung der Einzelmieten nach Wohnwertmerkmalen geht zurück auf die Mietenverordnung von 1950. Das Ziel, das der Gesetzgeber damit verfolgt, ist aus den Gesetzesmaterialien nicht ersichtlich. So kann nur nach dem objektiven Gesetzeszweck davon ausgegangen werden, daß die Mieter öffentlich geförderter Wohnungen in einer Wirtschaftseinheit nicht mit einer einheitlichen Kostenmiete belastet werden sollen, wenn der Wohnwert unterschiedlich ist. Ohne Preisbindung würde der unterschiedliche Wohnwert verschiedene Mietpreise zur Folge haben. In den Bestimmungen über die Bildung der Einzelmiete durch den Vermieter kann deshalb das Ziel gesehen werden, ein bescheidenes marktwirtschaftliches Element der Mietpreisbildung auch im öffentlich geförderten Wohnungsbau zu erhalten.

b) Wenn sich nach der erstmaligen Berechnung der Durchschnittsmiete oder nach der Genehmigung der Durchschnittsmiete gem. § 72 II. WoBauG die laufenden Aufwendungen (Kapitalkosten, Bewirtschaftungskosten) ändern, so tritt nach § 8a III WoBindG auf der Grundlage einer neuen Wirtschaftlichkeitsberechnung jeweils eine entsprechend geänderte Durchschnittsmiete an die Stelle der bisherigen Durchschnittsmiete. War der Mieter bisher nur zur Entrichtung eines niedrigeren als des nunmehr zulässigen Entgelts verpflichtet, so kann der Vermieter nach § 10 I WoBindG dem Mieter gegenüber schriftlich erklären, daß das Entgelt um einen bestimmten Betrag, bei Umlagen um einen bestimmbaren Betrag, bis zur Höhe des zulässigen Entgelts, d.h. der neuen Durchschnitts- bzw. Einzelmiete, erhöht werden soll. Es handelt sich um eine einseitige, empfangsbedürftige Willenserklärung, durch die der Inhalt des Mietvertrags unmittelbar geändert wird. Entgegen den Regeln des allgemeinen Vertragsrechts bedarf es keines Änderungsvertrags durch übereinstimmende Willenserklärungen beider Parteien. Die Erklärung des Vermieters ist nur wirksam, wenn in ihr die Erhöhung berechnet und erläutert ist. Der Berechnung der Kostenmiete ist eine Wirtschaftlichkeitsberechnung oder ein Auszug daraus beizufügen, der die Höhe der laufenden Aufwendungen erkennen läßt. Es handelt sich sämtlich um Wirksamkeitsvoraussetzungen der Erhöhungserklärung. An das Vorliegen dieser Voraussetzungen werden in der Praxis strenge Anforderungen gestellt, was nicht selten zur Unwirksamkeit der Erklärung und damit zu einem jedenfalls zeitweisen Mietausfall führt. In den strengen Anforderungen an die Berechnungs- und Erläuterungspflicht wird das notwendige Gegengewicht zu dem einseitigen Erhöhungsrecht des Vermieters gesehen (OLG Karlsruhe WuM 1986, 166, 169).

Die Mieterhöhungserklärung des Vermieters hat nach § 10 II WoBindG die Wirkung, daß von dem Ersten des auf die Erklärung folgenden Monats an das erhöhte Entgelt an die Stelle des bisher zu entrichtenden Entgelts tritt. Wenn die Erklärung erst nach dem Fünfzehnten eines Monats abgegeben wird, so tritt diese Wirkung von dem Ersten des übernächsten Monats an ein. Dies entspricht dem Wirkungseintritt bei der Umlage erhöhter Betriebs- und Kapitalkosten im frei finanzierten Wohnungsbau nach § 4 III und § 5 II MHRG. Wird die Erklärung bereits vor dem Zeitpunkt abgegeben, von dem an das erhöhte Entgelt nach den dafür maßgebenden Vorschriften zulässig ist, so wird sie frühestens von diesem Zeitpunkt an wirksam. Diese Regelung ist sachgerecht und kann als Vorbild für den Zeitpunkt der Mieterhöhung im Vergleichsmieteverfahren unter Einhaltung der Wartefrist dienen (D III 1 b, f cc).

### 4. Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen (§§ 2 a, 2 b WoBindG)

Durch das Wohnungsbauänderungsgesetz von 1980 sind mit den §§ 2 a, 2 b WoBindG Regelungen für den Fall der Umwandlung öffentlich geförderter Mietwohnungen in Eigentumswohnungen geschaffen worden. Hieraus ergeben sich eine Mitteilungs- und Unterrichtspflicht des Verfügungsberechtigten gegenüber der zuständigen Stelle sowie ein Vorkaufsrecht des Mieters. Die Einräumung eines Vorkaufsrechts im Umwandlungsfall diente später als Vorbild für den durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz eingefügten § 570 b BGB, mit dem das Vorkaufsrecht auf sämtliche Mietwohnungen ausgeweitet worden ist (D II 8 d). Mit den §§ 2 a, 2 b WoBindG soll der Schutz der Mieter vor spekulativen Umwandlungen von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen und deren Veräußerung an Dritterwerber verstärkt und dabei sichergestellt werden, daß umgewandelte Mietwohnungen grundsätzlich an die von der Umwandlung betroffenen Mieter veräußert werden (Ausschußbericht, BT-Drucksache 8/3403, S. 40).

Das Vorkaufsrecht bei der Umwandlung öffentlich geförderter Mietwohnungen in Eigentumswohnungen hat weitgehend die gleichen positiven und negativen Auswirkungen wie die allgemeine Regelung des § 570 b BGB (D II 8 d). Der Schutz der Mieter vor einer Verdrängung aus seiner Mietwohnung wird erreicht. Dieser Schutz geht aber über die in der Gesetzesbegründung vorgegebenen spekulativen Umwandlungen hinaus und erfaßt sämtliche Fälle ohne Rücksicht auf das Motiv oder durchaus zwingende wirtschaftliche Gründe für eine Umwandlung und Veräußerung auf seiten des Eigentümers. Auch diese Auswirkungen können indessen mit dem generellen Schutz des Wohnraummieters gerechtfertigt werden.

Ähnlich fragwürdig wie im Falle des § 570 b BGB ist es jedoch, daß dem Mieter bei einem Vorkauf die Differenz des Kaufpreises zu dem höheren Verkehrswert in unvermietetem Zustand zu Lasten des Eigentümers zufällt. Auch dies könnte noch als sachgerechte Konsequenz des Mieterschutzes angesehen werden, ist hier aber eher zu rechtfertigen als im frei finanzierten Wohnungsbau, da der Wert der Wohnung auf der Grundlage einer öffentlichen Förderung entstanden ist, die letztlich dem Mieter durch ein verbilligtes Wohnen zugute kommen sollte. Dieses Ziel wird dann bei einem billigeren Kauf auf andere Weise erreicht.

### 5. Fehlbelegung

Das Problem der Fehlbelegung öffentlich geförderten Wohnraums ergibt sich aus der Bindung des Verfügungsberechtigten, die Wohnung nur einem Wohnberechtigten überlassen zu dürfen (D IV 2). Wird hiergegen verstoßen, hat der Verfügungsberechtigte nach § 4 VIII WoBindG auf Verlangen der zuständigen Stelle das Mietverhältnis zu kündigen und die Wohnung einem Wohnungssuchenden zu überlassen, der seine Wohnberechtigung durch eine Bescheinigung nachweist. Bei einem schuldhaften Verstoß des Verfügungsberechtigten gegen die Belegungsbindung können nach den §§ 25, 26 WoBindG sog. Strafgelder und Bußgelder hinzutreten (D IV 1).

Diese Vorschriften gelten jedoch nicht, wenn die Fehlbelegung erst nach Bezug der Wohnung durch veränderte Umstände eingetreten ist, insbesondere aufgrund eines gestiegenen Einkommens. Der Mieter kann dann nur aufgrund des § 1 des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen zu einer Ausgleichszahlung herangezogen werden, sofern sein Einkommen die maßgeblichen Einkommensgrenzen um mehr als 20 v. H. übersteigt und wenn die Wohnung in einer Gemeinde liegt, die durch landesrechtliche Vorschriften bestimmt ist. Nur solche Gemeinden können bestimmt werden, in denen die Kostenmieten öffentlich geförderter Mietwohnungen die ortsüblichen Mieten vergleichbarer, nicht preisgebundener Mietwohnungen erheblich unterschreiten. Die Ausgleichszahlung ist danach gestaffelt, um wieviel Prozent die Einkommensgrenze überschritten wird. Sie reicht von 0,50 DM über 1,25 DM bis maximal 2,- DM monatlich je qm Wohnfläche. Landesgesetzliche Bestimmungen gehen zum Teil erheblich darüber hinaus.

Die Regelung ist in höchstem Maße unvollkommen. Durch die Grenzziehung bei mehr als 20 v. H. des maßgeblichen Einkommens und die Beschränkung auf Gemeinden mit einem erheblichen Unterschied zwischen preisgebundenen und frei vereinbarten Mieten wird nur ein Bruchteil der Fehlbeleger erfaßt, so daß große Summen öffentlicher Subventionen fehlgeleitet werden. Es kommt hinzu, daß der Preisunterschied in vielen Fällen mehr als 2,- DM ausmacht. Häufig wird der Preisunterschied nicht einmal erreicht, wenn — wie etwa in Hessen — bei einer Überschreitung der Einkommensgrenze um mehr als 100 v. H. als Ausgleichszahlung 4,50 DM abgeschöpft werden können. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die nachträgliche Fehlbelegung nicht als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses nach § 564 b II BGB anerkannt ist (D II 1 f. bb).

Das Problem der nachträglichen Fehlbelegung bedarf dringend einer Lösung durch den Gesetzgeber.

### 6. Verzerrung der Preise am Mietwohnungsmarkt

Die Beibehaltung der Preisbindung im öffentlich geförderten Wohnungsbau nach der durch das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht von 1960 (C II 2) eingeleiteten Liberalisierung hat auf Dauer zu einem gespaltenen Wohnungsmarkt und zu gespaltenen Mietpreisen geführt. Die Sozialmieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau weichen in Niveau und Struktur erheblich von den im frei finanzierten Wohnungsbau erzielbaren Mieten ab und weisen darüber hinaus selbst innerhalb des preisgebundenen Marktes große Unterschiede auf.

a) Das Niveau der Sozialmieten insgesamt liegt vor allem in Großstädten deutlich unter dem der ortsüblichen Vergleichsmiete frei finanzierten Wohnraums, während der Unterschied in kleineren Gemeinden zumeist gering ist. Dennoch gibt es selbst in Großstädten bestimmte einzelne Sozialmieten, die über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, wogegen andere Sozialmieten drastische Mietvorteile aufweisen. Dies liegt daran, daß Vergleichsmieten üblicherweise höher sind, wenn sich die Wohnungen in besserer Wohnlage befinden, und daß kleinere preisfreie Wohnungen pro qm meist teurer sind als große. Die Sozialmieten unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht.

b) Hinzu kommt, daß für die Sozialmieten nach der Errichtung der Wohnungen die „Bewilligungsmiete" verlangt wird, die jeweils von den Ländern bestimmt wird. Diese Miete ändert sich im Zeitverlauf vor allem dann, wenn die Länder die Zinsen für die öffentlichen Baudarlehen anheben oder wenn eine im Darlehensvertrag vereinbarte Degressionsstufe der Förderung eintritt. Dadurch ergeben sich sehr unterschiedliche Mietpreise für gleiche Wohnungen. Manchmal kommt es sogar dazu, daß Mieter aus älteren in neue Sozialwohnungen umziehen, wenn der Mietzins für die ältere Wohnung von einer Förderungsdegression betroffen wird. Schon gar nicht entspricht die Bewilligungsmiete in Niveau, Struktur und zeitlicher Entwicklung dem Schema, das sich für eine Gleichgewichtsmiete nicht preisgebundener Wohnungen ergibt.

c) Vor allem ist es unter dem Gesichtspunkt des Förderungszwecks keineswegs so, daß die Mietvorteile von Sozialwohnungen dann besonders hoch wären, wenn die Mieter besonders bedürftig sind. Bezieher von sehr niedrigen Einkommen sind in Sozialwohnungen nicht einmal sehr stark repräsentiert. Dies liegt zum einen an dem Auswahlrecht des Vermieters, insbesondere aber daran, daß sich die Wohnberechtigung in der Regel nach dem Einkommen zur Zeit des Antrags auf Ausstel-

lung einer entsprechenden Bescheinigung richtet. Sozialmieter bleiben aber gerade wegen der günstigen Mietpreise oft über Jahrzehnte in ihren Wohnungen, auch wenn sie schon längst Bezieher von normalen Einkommen und häufig sogar Fehlbeleger geworden sind.

## V. Überleitung preisgebundenen Altbauwohnraums im Land Berlin in das allgemeine Mietrecht

### 1. Grundlagen

Mit dem Gesetz zur dauerhaften sozialen Verbesserung der Wohnungssituation im Land Berlin von 1987 (C II 6) fand die zuletzt nur noch in Berlin bestehende Preisbindung für Altbauwohnungen ihr Ende. Durch § 8 II Nr. 2 GVW wurde das Zweite Bundesmietengesetz von 1960, das die Rechtsgrundlage der Preisbindung darstellte, zum 1. Januar 1988 aufgehoben. Der Gesetzgeber glaubte jedoch, nicht ohne Übergangsregelungen auskommen zu können, mit denen die für Berlin geltenden Bestimmungen an das im übrigen Bundesgebiet bestehende soziale Mietrecht schrittweise herangeführt werden sollten. Das System des sozialen Mietrechts wurde deshalb für eine Übergangszeit durch preisbindende Elemente ergänzt, die einerseits die Mieter vor ungerechtfertigten Mieterhöhungen schützen, andererseits die Überleitung und Anpassung der besonderen miet- und mietpreisrechtlichen Vorschriften im Land Berlin an das soziale Mietrecht erlauben würden (Begr. z. Gesetzentw., BT-Drucksache 11/304, S. 1). Das Gesetz ist bis zum 31. Dezember 1994 befristet. Es enthält neben einer Verlängerung der Wartefrist für die Kündigung wegen Eigenbedarfs der in eine Eigentumswohnung umgewandelten Altbaumietwohnung — einer inzwischen durch Zeitablauf hinfällig gewordenen Bestimmung — vor allem Abweichungen vom Gesetz zu Regelung der Miethöhe. Der Geltungsbereich des Gesetzes ist nach der Wiedervereinigung auf den westlichen Teil Berlins beschränkt geblieben.

Hier soll nur kurz auf die Vorschriften eingegangen werden, die für die weitere allgemeine Mietgesetzgebung bedeutsam sind.

### 2. Begrenzung der Miethöhe bei Erhöhungsverlangen

a) Nach § 2 I 1 GVW kann der Vermieter abweichend von § 2 I 1 Nr. 3 MHRG die Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzinses unter der Voraussetzung verlangen, daß der Mietzins sich innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr, von Erhöhungen nach den §§ 3 bis 5 MHRG oder nach vergleichbaren preisrechtlichen Vorschriften abgesehen, nicht um mehr als 5 v. H. erhöht. Während die seinerzeit allein maßgebende Kappungsgrenze 30 v. H. betrug, bezogen auf einen Zeitraum von drei Jahren, sollten für Altbauwohnungen in Berlin grundsätzlich nur Erhöhungsschritte von jährlich 5 v. H. zulässig sein (Ausschußbericht, BT-Drucksache 11/490, S. 14). Dies entspricht der in Art. 21 § 4 Steuerreformgesetz 1990 als Übergangsregelung für die ehemals gemeinnützigen Unternehmen getroffenen Bestimmung (D II 1 d), damit allzu starke Mietzinssprünge von dem niedrigeren Niveau der preis-gebundenen Miete nach oben vermieden würden.

Bemerkenswert ist, daß diese Sonderregelungen, denen gerade wegen des besonders niedrigen Mietzinses für preisgebundene Altbauwohnungen eine gewisse Berechtigung nicht abzusprechen ist, in späteren Gesetzesinitiativen als Vorbild für die vorgeschlagene allgemeine Kappungsgrenze in Höhe von 15 v. H. während eines Zeitraums von drei Jahren nach § 2 I 1 Nr. 3 MHRG dienten (Art. 6 Nr. 1 a des Entwurfs eines Gesetzes zur Bekämpfung der Wohnungsnot, BT-Drucksache 11/7356, S. 10; Art. 1 Nr. 1 a cc des Entwurfs eines Gesetzes zur Wiederherstellung eines sozialen Mietrechts, BT-Drucksache 12/3013, S. 5). Mit der Änderung des § 2 I 1 Nr. 3 MHRG durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 (C II 7), das eine Kappungsgrenze von 20 v. H. für den vor dem 1. Januar 1981 fertiggestellten Wohnraum eingeführt hat, ist der Gesetzgeber diesen Bestrebungen teilweise entgegengekommen. Zur Fragwürdigkeit solcher Regelungen ist im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Regelung der Miethöhe Stellung genommen worden (D III 1 d).

b) In § 2 I 2 GVW ist bestimmt, daß § 2 I 1 Nr. 1 MHRG nicht anzuwenden ist. Dies bedeutet, daß bei Mieterhöhungen für die früher preisgebundenen Altbauwohnungen in Westberlin die einjährige Wartefrist nicht gilt. Deshalb sind innerhalb eines Jahres auch mehrere Mieterhöhungen möglich, sofern jeweils die ortsübliche Vergleichsmiete eingehalten und insgesamt die Kappungsgrenze von 5 v. H. nicht überschritten wird. Ein Grund für diese Abweichung von § 2 I 1 Nr. 1 MHRG ist aus den Gesetzesmaterialien nicht ersichtlich. Die Regelung zeigt indes, daß der Zweck der Wartefrist, eine gewisse Kontinuität sicherzustellen und den Mieter vor allzu rasch aufeinanderfolgenden Mieterhöhungen zu schützen, kein unumstößliches Prinzip darstellt. Dies erleichtert es, formale Anforderungen aufzugeben, die sich im Bereich des allgemeinen Mietrechts zu Lasten des Vermieters aus der Wartefrist ergeben (D III 1 b).

### 3. Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung

a) Bis zum 31. Dezember 1991 durfte bei Abschluß eines Mietvertrags über eine früher preisgebundene Altbauwohnung in Westberlin der vereinbarte Mietzins den bisherigen Mietzins, dem darin bisher nicht enthaltene Erhöhungsbeträge nach den §§ 3 bis 5 MHRG hinzugerechnet werden durften, nicht um mehr als 10 v. H. übersteigen. Die Regelung sollte ein sprunghaftes Ansteigen des Vergleichsmietenniveaus aufgrund von Wiedervermietungen verhindern. Nach Auffassung des Gesetzgebers hätte eine Anknüpfung an das im Mietspiegel ausgewiesene Vergleichsmieten-

niveau dem Mietspiegel eine gesetzlich nicht vorgesehene Bedeutung verliehen und damit die Rechtsnatur des Mietspiegels verändert (Ausschußbericht, BT-Drucksache 11/490, S. 15).

Diese Begründung ist im letzteren Teil nur schwer verständlich. Um so klarer ist die Absicht, einen Anstieg des Vergleichsmietenniveaus zu verhindern und damit die preisdämpfende Wirkung der Vergleichsmiete zu verstärken. Es handelt sich um einen der schwerwiegendsten Eingriffe des Gesetzgebers in die Vertragsfreiheit seit Aufhebung der Wohnraumbewirtschaftung. Auch hieran zeigt sich wiederum die Gefahr, die von solchen Sonderregelungen mit eng begrenztem Geltungsbereich ausgeht. Sie werden alsbald zum Anlaß für gesetzliche Bestimmungen mit allgemeinem Geltungsanspruch, wie es in späteren Gesetzesinitiativen geschehen ist (Art. 6 Nr. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Bekämpfung der Wohnungsnot, BT-Drucksache 11/7356, S. 10), sei es auch mit einer prozentualen Begrenzung oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete ähnlich § 5 WiStG oder teilweise mit einer Beschränkung auf Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf (Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Wiederherstellung eines sozialen Mietrechts, BT-Drucksache 12/3013, S. 5). Wie die Erfahrungen mit der Kündigung der in Eigentumswohnungen umgewandelten Mietwohnungen wegen Eigenbedarfs belegen (D II 1 c bb), weiten sich solche Beschränkungen in der Praxis allzu leicht zu flächendeckenden Maßnahmen aus. Ob mit oder ohne Beschränkung auf Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf wäre eine allgemeine Begrenzung der Neu- und der Wiedervermietungsmiete das Ende eines auf den Prinzipien der Vertragsfreiheit und des Privateigentums beruhenden Wohnungsmarktes. Der Gesetzgeber hat solchen Bestrebungen bisher widerstanden und ist auch nicht der Gesetzesinitiative des Bundesrates gefolgt, die bis zum 31. Dezember 1991 befristete Berliner Regelung zu verlängern (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des GVW, BT-Drucksache 12/1459; Ausschußbericht, BT-Drucksache 12/1770).

b) Wie unausgewogen und widersprüchlich unsere Mietrechtsgesetzgebung ist, zeigt sich an § 3 II GVW. Eine Erhöhung des Mietzinses nach § 2 GVW ist im Falle des § 3 I GVW nicht vor Ablauf eines Jahres nach Abschluß des Mietvertrages zulässig. Während die Wartefrist bei bestehenden Mietverhältnissen nach § 2 I 2 GVW nicht gilt, soll sie bei einer Wiedervermietung für das erste Jahr nach Vertragsabschluß eingreifen. Eine Begründung ist aus den Gesetzesmaterialien nicht ersichtlich. Maßgebend kann deshalb nur der Grund für die allgemeine Wartefrist des § 2 I 1 Nr. 1 MHRG sein (D III 1 b). Ob ein neuer Mieter gegenüber mehreren aufeinanderfolgenden Mietsteigerungen während eines Jahres schutzbedürftiger ist als ein Altmieter, ist allerdings zu bezweifeln.

## VI. Sonderregelungen für die neuen Länder

### 1. Grundlagen

Die Regelungen des Bestandsschutzes und der Miethöhe für Mietverhältnisse über Wohnraum in den neuen Ländern ergeben sich aus Artikel 232 § 2 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (EGBGB) und aus § 11 MHRG. Diese Vorschriften beruhen auf Artikel 8 des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 (BGBl II 889) nebst Anlage I Kapitel III Sachgebiet B Abschnitt II Nr. 1 (Artikel 232 § 2 EGBGB) und Anlage I Kapitel XIV Abschnitt II Nr. 7 (§ 11 MHRG). Durch das Gesetz zur Verlängerung der Wartefristen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet von 1992 ist Artikel 232 § 2 III EGBGB mit Wirkung vom 1. Januar 1993 neu gefaßt worden. Hierdurch ist u. a. die Wartefrist für eine Kündigung wegen Eigenbedarfs vom 31. Dezember 1992 bis zum 31. Dezember 1995 verlängert worden, nachdem Bestrebungen im Gesetzgebungsverfahren auf eine Verlängerung bis zum 31. Dezember 1997 abgezielt hatten (Gesetzentwurf des Bundesrates, BR-Drucksache 89/92).

Der generelle Zweck der Vorschriften ist darauf gerichtet, die am Tage des Beitritts in der ehemaligen DDR bestehenden Mietverhältnisse in den Regelungsbereich des BGB überzuleiten (Erläuterungen zum Einigungsvertrag, BT-Drucksache 11/7817, S. 38). Indem der Gesetzgeber die grundsätzliche Geltung des BGB vom Zeitpunkt der Wiedervereinigung an bestimmt hat, ist er von der Regel des Art. 232 § 1 EGBGB abgewichen, nach der für ein früher entstandenes Schuldverhältnis das bis dahin in der DDR geltende Recht maßgebend bleibt. Damit ist auf dem Gebiet des Mietrechts das Ziel der Rechtsvereinheitlichung durch den Einigungsvertrag zwar im wesentlichen erreicht worden. Die Überleitungsvorschriften enthalten jedoch so zahlreiche und einschneidende besondere Bestimmungen über Kündigungsschutz und Mietpreisbildung, daß noch auf längere Sicht unterschiedliche Kategorien von Mietverhältnissen in den östlichen und westlichen Ländern bestehen werden. Eine vollständige Rechtseinheit wird deshalb erst zu erreichen sein, wenn der Gesetzgeber den Bestrebungen widersteht, die Überleitungsvorschriften noch weiter zu verlängern.

### 2. Bestandsschutz (Artikel 232 § 2 EGBGB)

*a) Geltung des BGB als Regel (Abs. 1)*

Nach Art. 232 § 2 I EGBGB richten sich Mietverhältnisse aufgrund von Verträgen, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts, d. h. vor dem 3. Oktober 1990, geschlossen worden sind, von diesem Zeitpunkt an nach den Vorschriften des BGB, soweit nicht in den folgenden Absätzen etwas anderes bestimmt ist. Daraus folgt, daß alle Vorschriften des BGB über den Bestandsschutz, die hier im einzelnen behandelt worden sind (D II), auch auf die noch in der früheren

DDR abgeschlossenen Mietverhältnisse anwendbar sind, soweit sich nicht aus den folgenden Absätzen Ausnahmen ergeben. Da das Gesetz allein auf den Zeitpunkt des Vertragsabschlusses abstellt, kommt es nur darauf an, ob das Mietverhältnis identisch ist. Die Identität des Mietverhältnisses wird nicht notwendigerweise durch eine Änderung der Vertragsbedingungen oder gar der Vertragsparteien beseitigt, so etwa in den Fällen des § 571 BGB bei Eintritt des Grundstückserwerbers in das Mietverhältnis, des § 569 a BGB bei Sondernachfolge von Ehegatten oder Familienangehörigen und des § 1922 BGB bei Gesamtrechtsnachfolge im Erbfall. Altverträge werden deshalb noch auf unabsehbare Zeit existieren.

*b) Hinderung wirtschaftlicher Verwertung (Abs. 2)*

Der Fortbestand von Altverträgen wird seine Bedeutung verlieren, soweit die Überleitungsvorschriften befristet sind, weil nach Fristablauf eine vollständige Angleichung an das nach dem BGB für alle übrigen Mietverträge maßgebende Recht stattfinden wird.

Dies gilt jedoch nicht für die Vorschrift des Art. 232 § 2 II EGBGB, die keine Befristung aufweist. Hiernach kann sich der Vermieter auf berechtigte Interessen im Sinne des § 564 b II Nr. 3 BGB nicht berufen. Der Kündigungsgrund der Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung ist damit für die im Zeitpunkt der Wiedervereinigung bestehenden Mietverhältnisse auf Dauer ausgeschlossen. Dies wird damit begründet, dieser Kündigungstatbestand sei im Zivilgesetzbuch der DDR (ZGB) nicht enthalten gewesen und seine Einführung erscheine weder zur Herstellung der Rechtseinheit noch aus wohnungswirtschaftlichen oder rechtspolitischen Gründen geboten (Erläuterungen zum Einigungsvertrag, BT-Drucksache 11/7817, S. 38). Diese Begründung ist nicht stichhaltig, da auch andere mietrechtliche Bestimmungen des BGB keine Parallele im ZGB hatten. Vor allem hätte die Kündigung wegen Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung aus allgemeinen wirtschaftlichen Gründen zur bestmöglichen Nutzung der Ressourcen allenfalls für eine Übergangszeit zum Schutz der Mieter ausgeschlossen werden dürfen, nicht aber für die Dauer des Fortbestandes von Altmietverhältnissen, was unter Umständen noch Jahrzehnte währen kann.

Insoweit ist Reformbedarf anzumelden.

*c) Eigenbedarf (Abs. 3 S. 1 u. 2)*

Nach Art. 232 § 2 III 1 EGBGB kann sich der Vermieter auf berechtigte Interessen im Sinne des § 564 b II Nr. 2 S. 1 BGB (Eigenbedarf) erst nach dem 31. Dezember 1995 berufen. Dies gilt nach S. 2 nicht, wenn die Räume dem Mieter u. a. durch nicht zu rechtfertigende Zwangsmaßnahmen entzogen worden sind, wenn der Mieter bei Abschluß des Vertrags nicht redlich im Sinne des § 4 III des Vermögensgesetzes gewesen ist oder wenn der Ausschluß des Kündigungsrechts dem Vermieter angesichts seines Wohnbedarfs und seiner sonstigen berechtigten Interessen auch unter Würdigung der Interessen des Mieters nicht zugemutet werden kann.

Der ursprünglich bis zum 31. Dezember 1992 befristete grundsätzliche Ausschluß der Kündigung wegen Eigenbedarfs sollte die bestehenden Mietverhältnisse sozialverträglich in das Mietrecht des BGB überleiten. Diese Wartefrist sei den Eigentümern im Hinblick auf den früheren Rechtszustand und die bisherige politische und gesellschaftliche Entwicklung zuzumuten. Es müsse auch vermieden werden, daß das Beitrittsgebiet unmittelbar nach dem Wirksamwerden des Einigungsvertrags von einer Welle von Eigenbedarfskündigungen überrollt werde (Erläuterungen zum Einigungsvertrag, BT-Drucksache 11/7817, S. 39).

Das Ziel einer sozialverträglichen Überleitung der Mietverhältnisse war jedoch nach Einschätzung des Gesetzgebers bis Ende 1992 nicht zu erreichen. Mit der bis zum 31. Dezember 1995 verlängerten Geltungsdauer des Kündigungsausschlusses sollte den Mietern ermöglicht werden, sich mit dem Inhalt und besonders mit den Schutzvorschriften des sozialen Mietrechts des BGB so vertraut zu machen, daß dieses Mietrecht seine Schutzwirkungen in gleichem Maße entfalten könne wie im westlichen Bundesgebiet. Der angestaute Eigenbedarf sei nicht bis Ende 1992 auf ein vertretbares Maß zurückzuführen. Zudem würden Kündigungen wegen Eigenbedarfs auf eine Mieterschaft treffen, die darauf weder innerlich noch äußerlich vorbereitet sei. Deshalb sei eine Verlängerung der Wartefrist um drei Jahre angemessen, weil die Anpassung an das neue Rechtssystem etwa diese Zeit benötigen werde und bis dahin in zunehmendem Maße Ersatzwohnungen bereitstehen würden (Begr. z. RegE, BT-Drucksache 12/3254, S. 19 ff.).

Es bleibt abzuwarten, ob mit dieser Begründung noch eine weitere Verlängerung der Regelung gerechtfertigt werden wird, wenn sich die dargelegten Erwartungen, insbesondere die ausreichende Verfügbarkeit von Ersatzwohnraum, bis Ende 1995 nicht erfüllen sollte. Eine nochmalige Verlängerung des grundsätzlichen Ausschlusses der Kündigung wegen Eigenbedarfs würde jedenfalls das Vertrauen der Eigentümer auf die Aussagen des Gesetzgebers ein weiteres Mal enttäuschen und vor allem die Eigentümer in den neuen Ländern, denen bisher keiner der drei Gründe für eine Ausnahme von der Wartefrist zur Seite gestanden hat, um durch eine Inanspruchnahme zu eigenen Wohnzwecken wieder über ihr Eigentum verfügen zu können, gegenüber der im übrigen Bundesgebiet maßgebenden Regelung benachteiligen.

*d) Einliegerwohnraum (Abs. 3 S. 3)*

Nach Artikel 232 § 2 III 3 EGBGB kann der Vermieter vor dem 1. Januar 1996 ein Mietverhältnis nach § 564 b IV 1 BGB nur in den Fällen des S. 2 Nr. 1 oder 2, d. h. bei nicht zu rechtfertigenden Zwangsmaßnahmen u. ä. oder bei Unredlichkeit des Mieters, oder dann kündigen, wenn ihm die Fortsetzung des Mietverhältnisses wegen seines Wohn- oder Instandsetzungsbedarfs oder sonstiger Interessen nicht zuge-

mutet werden kann. Die ursprünglich bis Ende 1992 befristete Regelung bezweckt, die nach dem BGB ohne berechtigtes Interesse zulässige Kündigung des Vermieters von Einliegerwohnraum einzuschränken. Willkür, geringfügige subjektive Wünsche oder Mißhelligkeiten sollten in einer Übergangszeit für eine Kündigung der Altmietverhältnisse nicht ausreichen (Erläuterungen zum Einigungsvertrag, BT-Drucksache 11/7817, S. 39). Mit der Verlängerung dieser Übergangszeit bis Ende 1995 soll der schwierigen Wohnungssituation in den neuen Ländern angemessen Rechnung getragen werden. Die unterschiedlichen Verhältnisse in den neuen und alten Ländern würden aus sozialen Gründen wie aus Gründen des Rechtsfriedens noch für einen längeren Zeitraum besondere mietrechtliche Schutzvorschriften notwendig machen (BR, Stenogr. Berichte, 650. Sitzung, S. 628).

Auch diese Begründung trägt im Kern bereits die Rechtfertigung in sich, um die Vorschrift noch weiter zu verlängern. Eine solche Verlängerung wäre der Rechtsvereinheitlichung jedoch abträglich und würde vielleicht sogar die Gefahr heraufbeschwören, die Einschränkungen der erleichterten Kündigung von Einliegerwohnraum auf alle Mietverhältnisse in Ost- und Westdeutschland auszudehnen.

*e) Widerspruch und Fortsetzungsverlangen (Abs. 4)*

In Artikel 232 § 2 IV EGBGB wird bestimmt, daß der Mieter der Kündigung in den Fällen des Abs. 3, d. h. der ausnahmsweise zulässigen Kündigung wegen Eigenbedarfs und von Einliegerwohnraum, widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen kann, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt nach dem Gesetz auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann. Im übrigen wird auf Bestimmungen der §§ 556a, 564a BGB, der Zivilprozeßordnung und des Gerichtskostengesetzes verwiesen.

Mit der eigenständigen Sozialklausel der Überleitungsvorschrift, die erst mit der Gesetzesänderung von 1992 eingefügt worden ist, bezweckt der Gesetzgeber, ausdrücklich klarzustellen, daß das Widerspuchsrecht des Mieters aus § 556a BGB auch gegenüber einer Kündigung zulässig ist, die auf die besonderen Gründe des Artikel 232 § 2 III EGBGB gestützt ist (BR, Stenogr. Berichte, 650. Sitzung, S. 627). Wenn diese besonderen Kündigungsbestimmungen durch Zeitablauf außer Kraft treten, wird auch die Sonderregelung einer Sozialklausel hinfällig.

**3. Regelung der Miethöhe (§ 11 MHRG)**

*a) Geltung des MHRG für neuen Wohnraum (Abs. 1)*

Im Unterschied zum Bestandsschutz stellen die Überleitungsvorschriften zur Miethöhe nicht darauf ab, ob es sich um ein Altmietverhältnis handelt, das noch zur Zeit der ehemaligen DDR abgeschlossen worden ist. Maßgebend ist allein, zu welchem Zeitpunkt der Wohnraum entstanden ist, ohne daß es zeitlich auf den Abschluß des Mietverhältnisses ankommt.

So bestimmt § 11 I MHRG, daß dieses Gesetz in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet für Wohnraum Anwendung findet, der nicht mit Mitteln aus öffentlichen Haushalten gefördert wurde und nach dem Wirksamwerden des Beitritts in neu errichteten Gebäuden fertiggestellt wurde oder aus Räumen wiederhergestellt wurde, die auf Dauer zu Wohnzwecken nicht mehr benutzbar waren, oder der aus Räumen geschaffen wurde, die nach ihrer baulichen Anlage und Ausstattung anderen als Wohnzwecken dienten. Preisvorschriften sind bei der Vermietung dieses Wohnraums nicht anzuwenden.

Dies bedeutet, daß derartiger Wohnraum in den neuen Ländern uneingeschränkt den Vorschriften des BGB und des MHRG über die Miethöhe unterliegt. Bei Abschluß des Vertrags, der naturgemäß in aller Regel nur ein Neuvertrag sein kann, gilt für die Bestimmung des Mietzinses nach § 535 S. 2 BGB Vertragsfreiheit, die nur in § 5 WiStG, § 138 BGB und § 302a StGB ihre Grenzen findet (D I). Bei einer späteren Mieterhöhung greifen die Vorschriften des MHRG ein, so daß auf die diesbezüglichen Ausführungen verwiesen werden kann (D III).

*b) Übergangsregelung für bestehenden Wohnraum (Abs. 2—7)*

Für Wohnraum, dessen höchstzulässiger Mietzins sich bei Wirksamwerden des Beitritts aus Rechtsvorschriften ergibt, gelten nach § 11 II 1 MHRG die folgenden Absätze sowie § 1 S. 1 und § 3 MHRG. Daraus ergibt sich, daß für den gesamten Wohnungsbestand der ehemaligen DDR, der im Zeitpunkt der Wiedervereinigung der Mietpreisbegrenzung unterlag, weiterhin Sondervorschriften eingreifen, auch wenn über diesen Wohnraum ein neues Mietverhältnis mit anderen Parteien abgeschlossen wird. Der aus der DDR übernommene Wohnungsbestand ist maßgebend, nicht der Zeitpunkt des Vertragsschlusses.

Aus dem Bereich des MHRG sind nur das Verbot der Änderungskündigung des § 1 S. 1 und die Mieterhöhung nach § 3 bei baulichen Änderungen anzuwenden, allerdings mit der Maßgabe, daß dies auch für bauliche Maßnahmen gilt, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts begonnen, aber noch nicht beendet worden sind. Insoweit kann deshalb auf die allgemeinen Ausführungen zu § 3 MHRG und zu der Duldungspflicht des Mieters aus § 541b BGB hingewiesen werden (D III 2). Es liegt auf der Hand, daß diese Bestimmungen angesichts des Wohnungsbestandes

in den neuen Ländern von besonderer praktischer Bedeutung sind.

Im übrigen ist die Bundesregierung durch § 11 III MHRG ermächtigt worden, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates den höchstzulässigen Mietzins für den Wohnraum, der nach dem Recht der DDR Preisvorschriften unterlag, unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung mit dem Ziel zu erhöhen, die in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 MHRG bezeichnete Miete zuzulassen, d. h. die ortsübliche Vergleichsmiete. Von dieser Ermächtigung hat die Bundesregierung durch die Erste Grundmietenverordnung von 1991 (1. GrundMV) und die Zweite Grundmietenverordnung von 1992 (2. GrundMV) Gebrauch gemacht. Ebenso hat die Bundesregierung aufgrund der Ermächtigung des § 11 III MHRG die Betriebskosten-Umlageverordnung von 1991 und die Betriebskostenumlage-Änderungsverordnung von 1992 erlassen. Verfahrensmäßig werden die Mieterhöhungen nach § 11 IV und V MHRG durch eine einseitige Gestaltungserklärung des Vermieters durchgesetzt, was den im öffentlichen Mietpreisrecht geltenden Grundsätzen entspricht. Die Mieterhöhung löst nach § 11 VI MHRG ein Recht des Mieters zur außerordentlichen befristeten Kündigung aus. Von der in § 11 VII MHRG vorgesehenen Ermächtigung, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß über § 3 MHRG hinaus bis zum 1. Januar 1996 bei erheblichen Instandsetzungsmaßnahmen eine Erhöhung der jährlichen Miete in einem bestimmten Umfang der aufgewendeten Kosten verlangt werden kann, hat die Bundesregierung im Rahmen des § 3 2. GrundMV nur teilweise Gebrauch gemacht, indem sie unter bestimmten Voraussetzungen aufgrund schriftlicher Vereinbarung einen über dem an sich höchstzulässigen Mietzins liegenden Betrag zugelassen hat.

Mit diesen Regelungen ist es jedenfalls zum Teil gelungen, die noch der Preisbindung unterliegenden Mieten einer wie auch immer zu bestimmenden ortsüblichen Vergleichsmiete näher zu bringen. In manchen Fällen dürfte der nach der Zweiten Grundmietenverordnung bestimmte Mietzins sogar schon über dem Niveau liegen, das sich auf einem freien Wohnungsmarkt ergeben würde.

Nach der erklärten Absicht des Gesetzgebers muß es das Ziel sein, diese noch preisgebundenen Mieten in das auch im übrigen Bundesgebiet geltende Vergleichsmietensystem zu überführen (Erläuterungen zum Einigungsvertrag, BT-Drucksache 11/7817, S. 174). Bund und Länder haben sich vorgenommen, die Preisbindung Mitte 1995 durch die Einführung des Vergleichsmietensystems abzulösen.

### VII. Zweckentfremdungsverbot

Durch Artikel 6 § 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen von 1971 werden die Landesregierungen ermächtigt, für Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß Wohnraum anderen als Wohnzwecken nur mit Genehmigung der von der Landesregierung bestimmten Stelle zugeführt werden darf. Die Genehmigung kann auch befristet, bedingt oder unter Auflagen erteilt werden. In gesetzlich aufgezählten Ausnahmefällen ist sie entbehrlich. Ein Verstoß kann als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden, deren Höchstbetrag von früher 20 000 DM durch das Änderungsgesetz von 1993 auf 100 000 DM festgesetzt worden ist. Von der Verordnungsermächtigung haben die meisten Landesregierungen Gebrauch gemacht, teilweise auch in den neuen Ländern.

Die Regelung war im ursprünglichen Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs (BT-Drucksache VI/1549) noch nicht enthalten. Sie ist nach einem vergeblichen Versuch des mitberatenden Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen erst auf Antrag der Hansestadt Hamburg im Rahmen der Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden (BT-Drucksache VI/2564 u. 2598). Der Gesamtkomplex ist später in das Erste Wohnraumkündigungsschutzgesetz (C II 3) und das Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen aufgeteilt worden. Während beim Kündigungsschutz von der zunächst geplanten Begrenzung auf Gebiete mit besonders gefährdeter Wohnungsversorgung abgesehen wurde, ist sie beim Zweckentfremdungsverbot Kernpunkt der Regelung.

Dem Gesetzgeber erschien es bei einer auf dem Wohnungsmarkt bestehenden Mangellage grundsätzlich unerwünscht, daß Wohnraum frei und uneingeschränkt dem Wohnzweck entzogen werden könne. Ziel der Regelung ist deshalb die Sicherstellung einer ausreichenden Wohnungsversorgung der Bevölkerung, wozu es neben der Förderung des Neubaus von Wohnraum auch eines geeigneten Instruments bedürfe, durch das die Verringerung des vorhandenen Bestandes an Wohnraum und damit eine Vergrößerung der Wohnungsnotlage verhindert werden könnten (Begr. z. Gesetzentwurf, BT-Drucksache VI/2564, S. 4).

Das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum geht zurück auf Art. III des Gesetzes zur Änderung des Reichsmietengesetzes und des Mieterschutzgesetzes vom 18. April 1936 (RGBl I 371). Hiernach konnte der Reichsarbeitsminister bestimmen, daß in einer Gemeinde die Umwandlung von Wohnungen in Räume anderer Art der Genehmigung der Gemeinde bedurfte. Die Genehmigung konnte davon abhängig gemacht werden, daß für den beanspruchten Raum neuer Wohnraum geschaffen oder der Gemeinde ein entsprechender Geldbetrag für diesen Zweck zur Verfügung gestellt wurde. Durch die Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnungen vom 14. August 1942 (RGBl I 545) wurde es generell untersagt, Wohnungen in Räume anderer Art umzuwandeln. Nach dem Kriege wurde das Zweckentfremdungsverbot durch besatzungs-

rechtliche Vorschriften und darauf beruhende landesrechtliche Bestimmungen fortgeführt. An deren Stelle trat § 21 des Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes von 1953, der wie in der Ausgangsvorschrift von 1936 eine Genehmigung der Zweckentfremdung unter einer Befristung, Bedingung oder unter Auflagen zuließ. Diese Regelung trat mit dem Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht von 1960 (C II 2) in den weißen Kreisen außer Kraft, kehrte jedoch schon 1971 mit Artikel 6 des Mietrechtsverbesserungsgesetzes, allerdings beschränkt auf Gebiete mit besonders gefährdeter Wohnraumversorgung, wieder zurück.

Dieses neue und im Grunde doch alte Zweckentfremdungsverbot hat einer verfassungsgerichtlichen Beurteilung sowohl im Hinblick auf die aus Artikel 80 GG folgenden Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage als auch unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie nach Artikel 14 GG standgehalten (BVerfGE 38, 348). Die Regelung ist trotz der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt genug und wird auch von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gedeckt.

Rechtspolitisch bleibt das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum als Dauerzustand, wie er in manchen Bundesländern seit Beginn der siebziger Jahre trotz erheblich wechselnder Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt besteht, dennoch zu beanstanden. Die Begriffe „ausreichender Wohnraum", „angemessene Bedingungen" und „besonders gefährdete Versorgung" sind zwar grundsätzlich einer numerischen Quantifizierung zugänglich, indem bestimmte Verhältniszahlen der Wohnungssuchenden zum Wohnungsangebot und der vorhandenen Einkommen zu den geforderten Mieten festgelegt werden. Eine solche Festlegung in der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage wird aber von Artikel 80 GG nicht verlangt, da dem Verordnungsgeber ein gewisser Beurteilungsspielraum verbleiben soll (BVerfGE 38, 348, 363). Die Folge ist nicht so sehr juristisch, wohl aber politisch fragwürdig. Die Regelung soll nur einen Bestandsschutz gewährleisten, der durch die konkrete Nachfragesituation gerechtfertigt ist. Vor allem der Begriff der besonders gefährdeten Versorgung setzt eine aktuelle Notlage voraus (BVerfGE 38, 348, 364). Es ist zu bezweifeln, ob diese Voraussetzung in den teilweise schon seit über zwanzig Jahren ausgewiesenen Gebieten unverändert fortbesteht, während sie in anderen Gebieten oder Bundesländern nicht oder lange Zeit nicht gegeben zu sein scheint und manchmal erst nach einem Regierungswechsel erfüllt ist. Hieran zeigt sich deutlich die Gefahr äußerst unterschiedlicher, auch politisch motivierter Gesetzesauslegung, die der vom Gesetzgeber eingeräumte Beurteilungsspielraum zuläßt.

Auch wenn das Zweckentfremdungsverbot verfassungsrechtlich von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Artikel 14 II GG gedeckt wird, ist zu fragen, ob es nötig ist, ein solches Instrument der Wohnungszwangswirtschaft auch bei einer marktwirtschaftlichen Ordnung in manchen Bundesländern nahezu flächendeckend einzusetzen. Der Eingriff in die Verfügungsbefugnis des Eigentümers ist erheblich, weil nicht nur die Aufgabe des Wohnzwecks durch eine Vermietung zu gewerblichen Zwecken erfaßt wird, sondern auch der Abriß und das dauernde Leerstehenlassen von Wohnraum. Während im ersteren Fall dem Eigentümer versagt wird, höhere Einnahmen zu erzielen, was in § 564 b II Nr. 3 BGB gerade als Kündigungsgrund bei der Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung anerkannt wird, ist in den beiden letzteren Fällen sogar der Verzicht auf Einnahmen verboten. Es spielt auch keine Rolle, ob der Eigentümer aufgrund der mietrechtlichen Beschränkungen die Wohnung lieber leerstehen lassen will. Das Zweckentfremdungsverbot zwingt ihn mittelbar zum Abschluß eines Wohnraummietvertrags und greift damit, wenn auch abgesichert durch Artikel 14 II GG, in die verfassungsrechtlich gewährleistete Vertragsfreiheit in Form der Abschlußfreiheit ein.

Es mag dem BVerfG zuzugeben sein, daß es sich hierbei nicht um eine „Wohnraumbewirtschaftung im herkömmlichen Sinne" (BVerfGE 38, 348, 365) handelt, weil es keine Wohnungszuweisung und keine behördlich verfügten Mietverträge gibt. Doch ist der Unterschied wegen des mittelbaren Zwangs zum Vertragsabschluß, der auf den Eigentümer ausgeübt wird, nicht allzu groß. Auch eine derartige Wohnraumbewirtschaftung neuer und im Grunde doch alter Art ist ein Fremdkörper in einer Marktwirtschaft.

## E. Ergebnis

Das Ziel eines umfassenden Mieterschutzes hat den Gesetzgeber veranlaßt, bis in alle Einzelheiten Regelungen aufzustellen. Dies erzwingt zum Teil Ausnahmen, die wiederum Gegenausnahmen bedingen, wenn der Gesetzgeber gegenläufige Ziele verfolgt. Insgesamt ist festzustellen, daß das Wohnraummietrecht wegen dieser Überreglementierung nicht nur für die eigentlichen Adressaten, die Mietvertragsparteien als juristische Laien, sondern selbst für Fachleute undurchschaubar geworden ist. Dies liegt häufig an dem Mangel systematischer Abstimmung, weil die einzelnen gesetzlichen Eingriffe nicht in einem Guß, sondern nach und nach als punktuelle Maßnahmen erfolgt sind. Die gesetzlichen Maßnahmen verlaufen häufig nach dem gleichen Schema. Eine zunächst befristete Intervention wird verlängert und schließlich zur Dauerregelung. Bei einer derart interventionistisch betriebenen Gesetzgebung zieht im Grund jede Maßnahme neben den beabsichtigten Folgen unerwünschte weitere Folgen nach sich, de-

nen mit einer erneuten Intervention begegnet werden muß. Die Häufigkeit und Hektik derartiger Eingriffe nimmt zu und führt zur Sprunghaftigkeit des Gesetzgebers.

Diese Sprunghaftigkeit macht das Wohnraummietrecht nicht nur für die Parteien in bestehenden Mietverhältnissen unberechenbar, weil der Inhalt ihres Vertrags in der Regel mit jeder Gesetzesänderung ebenfalls geändert wird. Unberechenbar ist das Mietrecht auch für langfristig kalkulierende Investoren, weil sie sich nicht darauf verlassen können, daß die heute bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen auch morgen noch gelten werden. Schließlich ist das Mietrecht deshalb unberechenbar, weil es wegen seiner in weiten Teilen mangelhaften dogmatischen Qualität und der häufigen Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die auslegungsbedürftig, meist aber auch in unterschiedlicher Weise auslegungsfähig sind, im Streitfall das Ergebnis einer Gerichtsentscheidung kaum noch vorhersehbar sein läßt. Aber nicht nur der Gesetzgeber, sondern auch die Rechtsprechung hat mit ihren Entscheidungen zur Überreglementierung des Mietrechts einen erheblichen Teil beigetragen.

So ist es kein Wunder, daß das Wohnraummietrecht bei den primär betroffenen Vermietern nur auf eine geringe Akzeptanz stößt und daß sich die Erwartungen des Gesetzgebers, die er mit seinen Maßnahmen verbindet, nur zum Teil erfüllen. Aber auch die Mieter können damit nicht uneingeschränkt zufrieden sein, weil eine solche Überreglementierung statt der gebotenen Befriedung eine erhöhte Konfliktträchtigkeit zwischen den Parteien zur Folge hat.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333